

LES CONSEILS FÉDÉRAUX RÉGIONAUX ET LA GOUVERNANCE HORIZONTALE

**Rapport préparé pour
les conseils fédéraux régionaux et
le Secrétariat du Conseil du Trésor**

par
M. Luc Juillet, professeur
Centre d'études en gouvernance
Université d'Ottawa

Le 15 septembre 2000

Introduction

La complexité des problèmes sociaux contemporains pose des défis importants pour l'administration et la coordination des interventions gouvernementales dans de nombreux domaines d'activité. Que ce soit la toxicomanie, la santé de la population, le développement durable sur le plan écologique, les sans-abri ou le développement socio-économique régional, bon nombre des domaines prioritaires de politique publique exigent la conception et la mise en œuvre de stratégies d'intervention complexes qui, pour être efficaces, doivent faire appel à la participation de plusieurs ministères, de différents ordres de gouvernement et même d'organismes de différents secteurs de la société. Cependant, l'expérience a montré que les structures bureaucratiques traditionnelles reposant sur une division marquée du travail, les ministères spécialisés et les voies hiérarchiques (verticales) de commandement et de reddition de comptes, rendent difficile la coordination de ces interventions convergentes (horizontales) pour les administrations contemporaines de la plupart des pays démocratiques. Cette situation incite de plus en plus les administrations publiques à chercher des moyens efficaces de traiter les questions horizontales aux niveaux des stratégies et de la gestion.

La présente étude vise à analyser l'évolution du rôle joué par les conseils fédéraux régionaux dans la gestion des questions horizontales de l'Administration publique fédérale. Bien que les conseils fédéraux existent depuis de nombreuses années, ils ne se sont progressivement institutionnalisés qu'au cours des dernières années, et ils prennent une part plus active à un éventail d'initiatives stratégiques et de gestion dans les régions. En même temps, alors que le gouvernement du Canada cherche à promouvoir plus efficacement la gestion horizontale dans la formulation et la prestation des services publics, on semble compter de plus en plus sur la participation éventuelle des conseils à ce chapitre. Les conseils sont-ils en mesure de répondre à ces attentes? En quoi constituent-ils des tribunes efficaces pour traiter des questions horizontales à la fonction publique? Quels sont les principaux facteurs qui favorisent ou entravent l'efficacité des conseils fédéraux régionaux?

Le présent rapport examine ces questions à la lumière de vingt entrevues réalisées auprès des présidents et directeurs exécutifs des conseils, ainsi que des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. On a intégré des représentants des dix conseils fédéraux régionaux dans l'étude. Les entrevues semi-structurées ont été réalisées principalement par téléphone, entre le 9 août et le 15 septembre 2000, sur la promesse de confidentialité et de « non-attribution directe » des propos formulés. L'auteur a également tiré parti des commentaires et des suggestions formulés par les membres du conseil fédéral du Nouveau-Brunswick à la suite de la présentation des résultats préliminaires à l'une de ses réunions. Le rapport commence par un survol de la structure des conseils et un examen de l'évolution de leur rôle dans la gestion horizontale. On y analyse ensuite les principaux facteurs jugés déterminants dans la réussite des conseils, ainsi que ceux qui sont perçus comme freinant l'efficacité du travail horizontal. La conclusion est une analyse de l'avenir des conseils et de certains défis posés par leur niveau croissant d'activité.

Les conseils fédéraux régionaux et la gouvernance horizontale

Les conseils fédéraux régionaux ont été mis sur pied il y a une vingtaine d'années pour servir de tribunes en vue de faciliter l'échange d'information entre les gestionnaires supérieurs fédéraux de chaque province. Bien que certains conseils soient le fruit d'initiatives locales visant à offrir aux gestionnaires supérieurs locaux une occasion de réseautage et de dialogue, la plupart d'entre eux ont été fondés au début des années 1980 pour faciliter la coordination locale des initiatives de développement économique régional. Toutefois, dans tous les cas, les conseils fédéraux ont élargi progressivement l'éventail des questions discutées à leur table de réunion et étendu leurs activités au-delà des questions de développement économique régional. En fin de compte, les conseils fédéraux ont survécu à la politique de développement régional qui a favorisé leur création.

Aujourd'hui, les conseils fédéraux régionaux sont généralement composés des plus hauts fonctionnaires de l'ensemble des ministères et organismes fédéraux présents dans la province. Le nombre de membres varie d'une province à l'autre, allant de 23 membres à Terre-Neuve à 44 membres en Alberta. Bien que le titre de membre soit attribué d'office, la participation aux travaux des conseils demeure volontaire. Cinq des conseils ont à leur tête un président bénévole élu parmi les membres, et reposent sur un système de roulement avec des mandats de un à trois ans. Les cinq autres conseils sont présidés d'office par le dirigeant principal du développement économique régional de la province. Bien que, depuis 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse aux conseils fédéraux régionaux un budget de base qui couvre une partie des dépenses de fonctionnement, leur budget est composé principalement des contributions ministérielles volontaires versées par les ministères participants.

Le rôle des conseils fédéraux régionaux a évolué considérablement depuis leur création. Alors que leur fonction première demeure sans conteste l'échange d'information et la formation de relations personnelles entre gestionnaires supérieurs régionaux, l'évolution récente de la fonction publique fédérale les a conduits à s'engager davantage dans des formes plus complexes de coordination horizontale. En particulier, lorsque la fonction publique a subi d'importantes compressions durant la période de l'Examen des programmes, les conseils fédéraux sont devenus des tables rondes privilégiées pour mettre au point et coordonner la prestation des services de soutien partagés à l'échelon local dans les régions. En fait, leur réussite à ce chapitre leur a permis de s'attirer l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor. De plus, dans les années 1990, lors de la mise en œuvre des initiatives de renouvellement de la fonction publique, les conseils fédéraux ont été amenés à participer davantage à la coordination des initiatives de gestion des ressources humaines touchant plusieurs ministères particuliers. De la même façon, les conseils sont devenus des sources inestimables d'intrants sur la mise en œuvre locale des politiques administratives gouvernementales, et à présent leurs points de vue figurent régulièrement à l'ordre du jour du comité de gestion supérieur du Secrétariat du Conseil du Trésor. Depuis quelques années, les conseils jouent un rôle de plus en plus important dans la coordination des projets de communication du gouvernement fédéral dans chaque province, en

tentant à la fois de lancer un message commun aux Canadiens et d'agir comme un interlocuteur unique vis-à-vis de certains intervenants.

Plus récemment, alors que les administrations publiques à travers le monde sont de plus en plus préoccupées par leur incapacité relative à régler globalement les problèmes sociaux complexes à multiples facettes et à coordonner leurs interventions dans plusieurs ministères, un nombre croissant de personnes se tournent vers les conseils fédéraux pour que ceux-ci les aident à formuler et à mettre en œuvre des politiques horizontales. Dernièrement, on a demandé aux conseils fédéraux d'assumer des rôles importants dans la gestion des politiques publiques nationales touchant les sans-abri et les Autochtones en milieu urbain. Reconnaisant l'importance de la coordination horizontale des interventions stratégiques, plusieurs conseils ont eux-mêmes décidé de collaborer aux dossiers stratégiques complexes de leur région, dossiers allant des politiques industrielles et technologiques aux initiatives touchant la protection de l'environnement.

L'éventail complet de fonctions, depuis l'échange d'information et l'établissement de relations jusqu'à la coopération sur les dossiers de gestion interne et à la participation à la coordination des initiatives stratégiques horizontales, illustre les multiples facettes du rôle assumé au niveau horizontal par les conseils fédéraux régionaux dans l'ensemble du pays. L'éventail des fonctions traduit à la fois l'évolution avec le temps des fonctions de la plupart des conseils (passant du simple échange d'information à des fonctions plus complexes), et la diversité des fonctions actuellement assumées par ces institutions. Il est également important de noter que les conseils varient considérablement d'une province à l'autre. Outre les différences de degré d'institutionnalisation (pratiques institutionnelles plus ou moins développées, systèmes de comités, etc.), on observe également des différences au niveau de la participation aux dossiers stratégiques complexes. Alors qu'on a reconnu à l'unanimité que les conseils fonctionnaient très bien du bas au milieu de l'échelle de l'éventail des fonctions, il y a également consensus sur le fait que la participation croissante au sommet de l'échelle soulève un certain nombre de problèmes non résolus, qui devront être réglés pour que les conseils puissent prendre une plus grande part à la coordination des dossiers stratégiques complexes. Cependant, avant d'examiner ces questions, il faut d'abord se pencher sur les facteurs qui expliquent comment les conseils ont relativement bien réussi à favoriser la collaboration horizontale.

Facteurs propices à l'efficacité des conseils

Dès le départ, bon nombre de personnes interrogées ont souligné que, de par leur simple existence, les conseils fédéraux régionaux contribuaient dans une certaine mesure à accroître l'efficacité de la gestion horizontale. Souvent, les gestionnaires supérieurs et les dirigeants des différents ministères situés dans la même région n'ont pas d'autres occasions de se rencontrer dans un cadre officiel pour discuter des questions d'intérêt commun. Alors qu'on peut espérer que, même si les conseils n'existaient pas, les gestionnaires et les dirigeants des divers ministères se réuniraient néanmoins régulièrement, on s'est entendu sur le fait qu'en encourageant la tenue de ces réunions périodiques dans le cadre d'une tribune structurée, les conseils favoriseraient

davantage la création de relations personnelles étroites qui faciliteraient considérablement la collaboration professionnelle entre organismes. Dans ce sens, on peut considérer la simple existence des conseils comme un facteur de réussite. De la même façon, la création des secrétariats était perçue comme un facteur ayant considérablement facilité le travail des conseils au cours de ces dernières années, en procurant une infrastructure minimale pour soutenir leurs activités. Cependant, bien qu'il vaille la peine de souligner ces conditions préalables, celles-ci n'expliquent ni ne justifient la réussite des conseils.

Pendant le processus d'entrevues, nous avons constaté un niveau de consensus surprenant à l'égard des facteurs déterminants de réussite des conseils dans le travail horizontal. En cherchant à définir les facteurs sous-jacents qui ont donné des résultats positifs, on s'est entendu presque à l'unanimité sur le fait que les principaux facteurs de succès étaient de nature plus culturelle qu'institutionnelle. Les valeurs communes et la compréhension des problèmes et objectifs communs ont été clairement jugés comme étant au cœur de la réussite de la gouvernance horizontale. Le leadership à plusieurs niveaux a également été perçu comme un élément essentiel des réalisations obtenues par les conseils.

Valeurs communes et sentiment d'appartenance

Les conseils fédéraux régionaux sont des institutions uniques en leur genre car ils reposent sur la participation volontaire et le dévouement personnel de leurs membres. On a souligné à maintes reprises que le caractère bénévole du travail des membres des conseils constituait un facteur clé pour comprendre comment ceux-ci fonctionnaient en tant qu'institutions de gouvernance. L'engagement constructif des membres repose dans une large mesure sur le sentiment que leur temps et leur engagement représentent des contributions importantes pour la réalisation d'objectifs valorisés tant par eux-mêmes que par leurs pairs. En résumé, la collaboration et le niveau des échanges qui sont nécessaires au progrès des initiatives horizontales et qui, souvent, sont efficacement assurés par les conseils, semblent reposer largement sur un sentiment d'appartenance au groupe, partagé par les membres du conseil. Dans ce sens, alors que le caractère bénévole du travail des conseils n'est pas *en soi* la source de réussite de la collaboration horizontale, il était clair pour la plupart des personnes interrogées que le niveau de participation et d'engagement en vue de l'atteinte des objectifs horizontaux produits par le travail des conseils découlait de la foi personnelle des membres en la valeur de ces objectifs communs pour leur groupe. En l'absence d'encouragements hiérarchiques officiels, c'est l'engagement personnel volontaire envers les valeurs communes qui constitue le moteur de la collaboration.

Lorsqu'on a demandé quelle était l'origine de ces valeurs communes et de ce sens d'appartenance au groupe, on a obtenu diverses réponses. Tout d'abord, la plupart des personnes interrogées ont convenu que l'engagement et la participation des membres des conseils découlaient en partie de leur perspective régionale commune des questions. Le fait d'avoir des points de vue communs sur la portée des politiques nationales sur leur région et, par conséquent, sur la façon dont le gouvernement fédéral est perçu à l'échelon local, aide les

membres à s'entendre sur des objectifs régionaux communs qui transcendent les mandats ministériels et les incitent à s'engager à collaborer, même si les objectifs ne figurent que de façon marginale dans leur mandat.

De la même façon, bon nombre de personnes interviewées ont évoqué une perspective commune « de première ligne » de la prestation des services dans les régions, où la prestation directe des services et des biens constitue la principale préoccupation des employés régionaux. Compte tenu de leurs responsabilités et expériences directes sur place, ces employés sont en général davantage centrés sur l'obtention de résultats et plus au fait des difficultés pratiques que les structures verticales et la « mentalité de silo » associées à ces dernières créent lorsqu'ils répondent aux besoins des citoyens et des clients. La concentration sur les résultats conjuguée à une sensibilisation pratique aux limites découlant des pratiques verticales permet de rassembler les gens autour d'initiatives horizontales.

Enfin, plusieurs personnes interrogées ont évoqué le besoin d'un esprit de camaraderie professionnelle dans les régions. Pour reprendre les propos d'une personne interrogée, « On est parfois bien seul au sommet dans les régions. Participer au conseil permet de partager certaines expériences, d'obtenir des conseils et, en général, de parler de votre vie professionnelle avec des pairs qui vivent des situations semblables. » Il se forme ainsi des relations personnelles qui facilitent considérablement la collaboration : les gestionnaires savent qui appeler à l'aide et, grâce aux relations personnelles étroites, il est plus facile d'inciter les pairs à collaborer sur des questions communes dont ils assument le leadership. Ici encore, l'esprit de collaboration découle du sentiment d'appartenance à un groupe professionnel régional, ce qui sous-entend à la fois la possibilité de faire appel à son groupe pour obtenir du soutien *et* un sens de la responsabilité personnelle pour rendre la pareille sur demande.

Ayant reconnu l'importance, pour inciter la collaboration dans le travail au niveau horizontal, des valeurs communes et du sentiment d'appartenance au groupe, il faut préciser trois points sur la dynamique de la formation des conseils. En premier lieu, que l'on souligne la prédominance de points de vue régionaux communs ou le partage d'une situation professionnelle semblable pour expliquer l'existence de valeurs communes et d'un sentiment d'appartenance, on a également reconnu dans l'ensemble que l'émergence de ces particularités était d'origine à la fois endogène et exogène. Selon bon nombre des personnes interrogées, ce sentiment d'appartenance à un groupe professionnel et ces perspectives régionales communes prévalaient déjà chez les membres et c'est le travail des conseils qui a permis à ces caractéristiques de s'exprimer au grand jour en offrant un cadre de soutien. Cependant, d'autres personnes ont également souligné que, dans une certaine mesure, les activités des conseils jouaient elles-mêmes un rôle important en favorisant ces points de vue et valeurs communes. En encourageant un dialogue permanent sur les questions d'intérêt commun, les réunions de conseils contribuent largement à établir un terrain d'entente sur ce qui est nécessaire ou valorisé du point de vue régional. De la même façon, en favorisant les échanges soutenus entre les membres, le travail des conseils permet d'instaurer la confiance entre les gens et de bâtir des relations personnelles qui renforcent chez les membres le sentiment d'appartenance à un groupe professionnel. En bref, les

conseils tirent parti des valeurs et ententes existantes *tout en* contribuant activement à leur apparition.

En deuxième lieu, bien que les membres soient sincèrement engagés à atteindre les objectifs communs et à obtenir des résultats collectifs, on reconnaît également dans l'ensemble que participer au travail des conseils procure un certain nombre d'avantages personnels qui contribuent à attirer les gens à la table de réunion. Bon nombre des personnes interrogées ont souligné que, en assistant aux réunions de leur conseil, elles avaient un accès privilégié à de l'information sur les activités gouvernementales dont elles n'auraient pu avoir connaissance ailleurs. Mentionnons par exemple le fait de connaître en détail les activités des autres ministères, ou le fait d'avoir un dialogue privilégié avec les représentants des organismes centraux qui font des présentations devant les conseils (y compris le greffier du Conseil privé). Outre les relations personnelles tissées avec des collègues, le fait d'avoir accès à cette information permet à un membre du conseil de réaliser son travail plus efficacement. De ce point de vue, les intérêts de chacun sont également bien desservis lorsque tous travaillent dans un but collectif. Par surcroît, des personnes interrogées ont reconnu que, en participant au conseil et en prenant la direction de certains projets collectifs, certains membres étaient motivés par la possibilité d'être mieux reconnus par leurs pairs et, par conséquent, d'avoir des possibilités d'avancement de carrière.

Enfin, on a souligné très souvent que, parce qu'ils reposaient sur un engagement et une participation volontaires des membres, les conseils fédéraux régionaux bénéficiaient d'une plus grande autonomie locale qui contribuait, dans une vaste mesure, à leur réussite. Le fait que les conseils établissent leurs propres priorités permet de s'assurer que celles-ci sont pertinentes et sont convaincantes pour leurs membres. L'utilisation des priorités régionales établies par les membres eux-mêmes (et souvent perçues comme étant négligées dans les initiatives nationales) contribue largement à s'assurer le ralliement et l'engagement des membres. Dans ce contexte, plusieurs personnes interrogées craignaient que, si les conseils étaient appelés à devenir des tribunes plus centralisées pour la coordination de la mise en œuvre des politiques horizontales nationales dans les régions, on risquait de perdre l'engagement et le ralliement intrinsèques des membres. Ce point sera repris plus en détail dans la dernière partie du présent rapport.

Leadership

Outre les valeurs et objectifs communs et un sentiment d'appartenance à un groupe, on a souvent évoqué le leadership comme facteur fondamental de réussite. Tout d'abord, beaucoup ont indiqué que le soutien des principaux organismes centraux au cours des quatre dernières années avait constitué un facteur important ayant contribué à la réussite des conseils. En particulier, le soutien visible et continu du greffier actuel et du greffier précédent du Conseil privé, ainsi que l'appui et les encouragements offerts par l'ancien secrétaire du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont souvent été cités comme des contributions importantes et positives. Le soutien visible et uniforme de la haute direction a permis d'améliorer la crédibilité des conseils, a encouragé la participation des membres en reconnaissant la valeur du travail horizontal, et a aidé

les conseils à obtenir la coopération des autres gestionnaires de la fonction publique. Parmi les autres contributions considérées importantes, citons l'aide organisationnelle du Secrétariat du Conseil du Trésor, sous forme de budgets de fonctionnement de base, un coordonnateur national et des représentants du Secrétariat dans chaque conseil.

L'exercice du leadership au sein des conseils constitue un facteur encore plus important. Bon nombre des personnes interrogées ont indiqué qu'un président efficace constituait un des principaux éléments de réussite. La capacité de persuader et de motiver les membres en l'absence de pouvoir officiel et d'incitatives verticales et celle de rallier les gens autour d'objectifs communs sont considérées comme des qualités de chef importantes. Certaines personnes interrogées ont souligné que le leadership horizontal exigeait des compétences et des aptitudes différentes de celles requises pour le leadership exercé dans un cadre hiérarchique traditionnel. Certains gestionnaires maîtrisent mieux ces compétences mais, dans la plupart des cas, il faut de l'expérience de travail au niveau horizontal pour acquérir ces compétences. Dans ce contexte, on estimait que les présidents devaient avoir un mandat assez long ou de l'expérience de travail très complète au niveau horizontal pour être vraiment efficaces.

En ce qui a trait au dernier point, bon nombre des personnes interrogées ont souligné qu'il était en général nécessaire qu'un certain nombre de membres de conseil puissent assumer le leadership sur des dossiers et initiatives particuliers. Cette forme de « leadership réparti » s'est révélée essentielle pour que les conseils puissent traiter un plus vaste éventail de dossiers horizontaux et pour montrer clairement que le travail des conseils répond aux propres besoins et priorités de leurs membres. À ce titre, le leadership ne devrait pas reposer seulement sur le président mais devrait être réparti entre les membres. Certains conseils ont même officialisé cette exigence et décidé de ne prendre en charge un dossier que lorsqu'un membre s'engagerait à agir comme « défenseur » de l'initiative et que deux autres membres accepteraient de le soutenir.

Facteurs freinant l'efficacité des conseils

Malgré le sentiment quasi unanime selon lequel les conseils fédéraux régionaux étaient en général efficaces dans leur travail, l'étude a répertorié un certain nombre de facteurs qui peuvent entraver leur rendement et rendre leur travail plus difficile. La culture organisationnelle prévalante incite encore beaucoup de gens à s'abstenir de s'engager dans un travail de collaboration dépassant les limites organisationnelles de leur ministère. Pour certains, la loyauté envers leur propre ministère et ministre n'est pas compatible avec l'engagement dans le travail horizontal, en particulier lorsqu'il faut partager le mérite des réalisations contribuant à leur mandat ou engager des ressources pour participer à une initiative horizontale qui n'est pas perçue comme étant au cœur de leurs responsabilités. Le cadre redditionnel qui prévaut tend à renforcer ces attitudes en associant les évaluations du rendement et la reddition de comptes avec des objectifs et responsabilités ministériels très précis. Par ailleurs, selon les personnes interrogées, les conseils manquent en général de ressources organisationnelles et, quelquefois, les règles administratives conçues pour desservir une structure hiérarchique verticale créent des

problèmes opérationnels au niveau du partage des ressources nécessaires pour atteindre des objectifs collectifs.

Parmi ces facteurs, le manque de ressources adéquates était clairement perçu comme le problème le plus important à court terme, particulièrement en regard de la participation plus importante des conseils à un nombre croissant de dossiers. On s'est entendu de façon quasi unanime sur le fait que le financement de base actuel était devenu insuffisant pour répondre adéquatement aux besoins opérationnels des conseils, et que cela tendait à entraver la capacité d'action de ces derniers. On craignait que les contraintes émanant du manque de ressources influent sur le travail des conseils dans un certain nombre de domaines.

Tout d'abord, bon nombre des personnes interrogées ont invoqué le fait qu'un financement de base plus important était essentiel, principalement pour soutenir l'engagement continu des membres bénévoles. Compte tenu du caractère bénévole du travail des conseils, les membres doivent participer à ces projets horizontaux une fois qu'ils ont rempli les fonctions de leur poste officiel. En d'autres termes, la participation des membres des conseils aux projets horizontaux entraîne un « double fardeau », qui peut imposer des contraintes sur les ressources personnelles et le temps des intéressés. En l'absence de soutien suffisant de la part des secrétariats des conseils, il est souvent impossible de consacrer suffisamment de temps et d'efforts pour gérer efficacement certaines initiatives. Et surtout, plusieurs personnes interrogées ont évoqué les dangers du surmenage et du désengagement auxquels font face certains membres. Pressés de répondre à des attentes déraisonnables sans soutien adéquat, certains membres bénévoles décideront simplement de se retirer des activités des conseils ou refuseront d'assumer le leadership de projets particuliers. Certains présidents ont estimé que, sans un financement de base plus important, les conseils devront réduire la portée de leurs activités pour revenir à leur fonction plus limitée d'échange d'information.

En discutant du manque de ressources, d'autres personnes interrogées ont indiqué que le concept de financement de base insuffisant entraînait souvent une gestion inefficace du temps et des efforts déployés par les secrétariats en place. Forcé de fonctionner sous contrainte, le personnel des secrétariats passe trop de temps à résoudre des complications inutiles. On a évoqué différents exemples pour illustrer ces situations. Certaines personnes ont invoqué les efforts démesurés consacrés à la recherche de fonds pour couvrir les besoins élémentaires de fonctionnement, tels que la recherche de « financement provisoire » pour couvrir des dépenses de fonctionnement de base, ou l'obligation de jongler constamment avec les budgets pour remplir les obligations jusqu'à ce qu'on ait reçu toutes les contributions ministérielles. D'autres personnes interrogées ont évoqué les difficultés posées par le fait d'être tributaire des contributions ministérielles en nature pour certains outils de fonctionnement essentiels, tels qu'une photocopieuse, un télécopieur ou un logiciel de communication. Dans certains cas, le personnel finit par passer beaucoup de temps à régler les difficultés créées par le partage de ressources de ce genre, allant des plus insignifiantes (p. ex., se rendre constamment dans les bureaux des autres ministères pour faire une photocopie ou envoyer une télécopie) aux plus complexes (p. ex., traiter avec différentes règles et pratiques administratives). Dans tous les cas

cités, on avait le sentiment qu'un financement de base plus stable et plus important pour couvrir les besoins opérationnels permettrait aux secrétariats de se consacrer à des tâches plus rentables.

Enfin, bon nombre des personnes interviewées considéraient que le financement de base actuel n'était pas assez important ni assez stable pour permettre une planification adéquate à long terme, ce qui entravait les capacités stratégiques des conseils. De la même façon, plusieurs personnes ont indiqué qu'il fallait davantage de fonds pour donner aux conseils une capacité de recherche autonome minimale. Cette capacité était jugée importante pour soutenir tous les volets de leur travail, mais particulièrement nécessaire pour recueillir des données régionales de haute qualité en temps opportun à intégrer au processus d'élaboration des politiques nationales.

Comme la question des ressources a été jugée essentielle par la majorité des personnes interrogées, il est important de préciser deux points à ce chapitre. Tout d'abord, en dépit des demandes pour un financement de base centralisé plus important, on a estimé à la quasi-unanimité que des contributions ministérielles destinées à des projets particuliers étaient fondamentales pour rallier tout le personnel du ministère. Très peu de personnes interrogées se sont prononcées en faveur du financement centralisé des projets. L'engagement de ressources ministérielles était perçu comme reflétant le propre engagement des membres envers des projets horizontaux communs et ces contributions permettaient également de veiller à maintenir la participation active des membres à ces initiatives.

Ensuite, on a également relevé des préoccupations importantes face à la centralisation d'un financement de base plus important. Bon nombre des personnes interrogées craignaient que le fait d'accepter un financement plus important des organismes centraux entraîne une perte d'autonomie locale. Selon elles, avec plus d'argent, les conseils devraient répondre à de plus grandes attentes et à plus d'exigences précises, et rendre nécessairement plus de comptes au pouvoir central. Une personne interrogée a même indiqué que c'était inévitable. De plus, si l'exercice d'un contrôle central plus étroit se traduisait par le désalignement des priorités locales, les conseils courraient le risque de devenir moins pertinents pour leurs membres, et un désengagement des bénévoles pourrait s'ensuivre. En fait, de façon plus générale, on craignait que si les secrétariats assument trop de travail, les membres en viendraient à considérer la gestion de projets comme une responsabilité des secrétariats et réduiraient leur participation en conséquence. Certains craignaient même qu'en assumant une plus grande part du travail, un soutien administratif plus important puisse aussi se traduire, pour les membres, par moins d'occasions de bâtir les relations de travail étroites qui découlent habituellement de la collaboration à des projets.

Le degré d'importance accordé à ces préoccupations variait selon les personnes interrogées. Pour quelques-unes, ces dangers étaient suffisamment importants pour qu'on encourage les conseils à réduire leurs activités au lieu d'accepter plus de ressources. À l'opposé, ces préoccupations étaient jugées vraiment excessives par d'autres personnes, qui ont déclaré que les conseils pouvaient facilement conserver une grande autonomie en dépit du financement plus

centralisé. Cependant, la plupart semblaient croire que, s'il y avait un risque de perdre une certaine autonomie, cela en valait la peine afin d'améliorer la capacité des conseils et d'offrir plus de soutien aux bénévoles.

Parmi les autres obstacles à un travail horizontal réussis rencontrés par les conseils, certains membres ont déploré le fait que les provinces plus petites ne pouvaient souvent compter que sur un très faible nombre de hauts dirigeants, en particulier au lendemain de l'Examen des programmes. Selon plusieurs, le faible nombre de hauts fonctionnaires constitue à plusieurs égards une entrave au travail de ces conseils. Un nombre restreint de participants à la table de discussion place un fardeau plus lourd sur les épaules des membres, multipliant l'incidence de ressources administratives inadéquates. Par-dessus tout, certaines personnes ont évoqué le manque de leadership pour des dossiers particuliers car on ne pouvait plus trouver de membres prêts à en assumer la direction. Étant donné que, dans un ministère, les gestionnaires travaillant à un niveau inférieur dans l'échelle hiérarchique ont moins de pouvoir décisionnel et discrétionnaire pour engager des ressources budgétaires, les conseils ayant un pourcentage plus élevé de ces membres éprouveront plus de difficulté à réunir les ressources nécessaires pour mettre en œuvre des initiatives horizontales dans leur région. De même, les bureaux régionaux de certains ministères sont souvent trop petits pour se permettre de verser des contributions importantes.

Du point de vue du leadership et de la reddition de comptes, bon nombre des personnes interrogées ont également souligné que le soutien important et favorable offert par les dirigeants des organismes centraux et les sous-ministres ne se retrouvait pas au niveau des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux à l'administration centrale des ministères. Comme l'a fait remarquer une personne interrogée, « le message ne semble pas filtrer vers le bas », et une autre a précisé que c'était à ce niveau que l'on trouvait les rois de « la mentalité du silo ». Certaines personnes interviewées ont reconnu que des progrès avaient été réalisés à ce chapitre, mais bon nombre de dirigeants semblent encore réticents à faire preuve de souplesse auprès des membres des conseils qui consacrent une partie de leur temps à effectuer du travail horizontal, ou à soutenir les stratégies ou méthodes émanant des travaux des conseils. Dans le milieu de travail, cela peut se traduire par un refus de reconnaître les contributions aux initiatives horizontales lors de l'évaluation du rendement, ou même par une attitude critique envers les membres qui consacrent du « temps à autre chose que leur travail ministériel » pour assister à des réunions de conseil. Au chapitre des politiques, cela peut se traduire par une résistance à soutenir la collaboration aux initiatives horizontales pour résoudre des problèmes lorsqu'il faut partager le mérite avec d'autres ministères ou faire des compromis sur les préférences ministérielles.

Enfin, les problèmes posés par les règles et procédures administratives en vigueur représentent, selon les personnes interrogées, une autre catégorie d'obstacles à l'efficacité des conseils. Ayant été conçus pour servir les structures et pratiques verticales traditionnelles, les cadres de gestion actuels pour la gestion des finances, des ressources humaines ou du matériel ne facilitent pas la collaboration horizontale. Ainsi, les secrétariats des conseils consacrent beaucoup de temps et

d'énergie à trouver des moyens de desservir les projets horizontaux tout en respectant les règles administratives prévalantes pour la reddition de comptes.

Ces problèmes peuvent prendre diverses formes, comme composer avec les multiples règles différentes rattachées aux pratiques de gestion financière ou avec les complexités du système pour l'échange efficace d'information lorsque chaque ministère possède un système de gestion de l'information différent. Les répercussions de ces problèmes varient également, comme les difficultés accrues pour avoir une idée claire de ce que font les ministères pour un dossier stratégique particulier, ou passer un temps considérable à retrouver de petites sommes d'argent versées pour une activité de formation limitée. Bien qu'il existe un consensus clair sur le fait qu'on pourrait modifier les cadres administratifs actuels afin de faciliter la collaboration, un nombre surprenant de personnes ont indiqué que ces difficultés constituaient des entraves mineures qui compliquaient le travail des conseils mais qui ne créaient pas d'obstacles importants. L'opinion commune était la suivante : « Une fois qu'on a l'engagement des gens, on peut toujours trouver des moyens de faire fonctionner les choses au niveau administratif ». Bon nombre de personnes interrogées ont néanmoins préconisé l'adoption de réformes pour faciliter le partage des ressources, allant de changements administratifs mineurs pour faciliter le transfert des fonds entre budgets ministériels à des modifications juridiques radicales pour permettre aux ministères de créer des « organismes horizontaux temporaires » dans les régions afin de gérer des initiatives horizontales particulières.

Les conseils fédéraux régionaux à la croisée des chemins

Durant tout le processus d'interviews, ce qui a provoqué le plus d'enthousiasme ou d'appréhension était relié au sentiment quasi unanime selon lequel les conseils fédéraux se trouvent de plus en plus proches d'un carrefour : devant les attentes croissantes concernant leur participation directe et leur leadership dans les dossiers nationaux horizontaux, bon nombre de personnes interrogées se demandent si les conseils sont en mesure de répondre aux attentes et, dans l'affirmative, s'ils risquent alors de perdre certaines de leurs particularités qui sont à l'origine de leur réussite. En particulier, le sentiment que les conseils devront répondre à des exigences plus importantes dans les années à venir a attiré l'attention sur certaines tensions non résolues attribuables à la position inhabituelle des conseils au sein de la fonction publique fédérale. À ce chapitre, deux questions clés sont considérées comme particulièrement importantes : la relation des conseils avec le cadre redditionnel vertical qui prévaut et la bureaucratisation de la structure organisationnelle des conseils.

Le problème de la bureaucratisation est intimement lié au besoin de ressources opérationnelles plus importantes, mais le problème ne se limite manifestement pas au financement. Si l'on veut gérer efficacement certains dossiers stratégiques horizontaux importants, plusieurs personnes estiment qu'il faudrait peut-être une certaine officialisation du rôle des conseils dans la fonction publique fédérale. Si les conseils devenaient les principales tribunes pour la coordination des dossiers stratégiques, il serait par exemple nécessaire ou souhaitable de leur attribuer un certain pouvoir juridique officiel. Pour être à même d'assumer des responsabilités officielles croissantes,

le poste de président du conseil pourrait devenir un poste de direction permanent. Si les conseils devenaient des instruments plus importants d'élaboration et de mise en œuvre des politiques nationales, ils devraient également être davantage reliés au travail des organismes centraux (et, par conséquent, perdre une certaine autonomie locale ainsi que la capacité d'établir leurs propres priorités). En fin de compte, bon nombre de personnes interrogées craignaient qu'on transforme les conseils fédéraux en « organismes quasi centraux régionaux » ou, à tout le moins, qu'on bureaucratise leurs activités au détriment de leur caractère bénévole, autonome, informel et souple actuel. Étant donné que la plupart d'entre elles attribuaient une bonne part de la réussite des conseils à l'engagement envers la collaboration qui semble découler de l'engagement volontaire des membres envers les valeurs et objectifs communs, une bureaucratisation excessive étaient en général perçue comme une menace pour l'efficacité des conseils.

Compte tenu de ces préoccupations, certains ont des appréhensions quant aux moyens appropriés de fournir aux conseils les outils nécessaires pour renforcer la coordination horizontale sans affecter outre mesure les facteurs constituant les moteurs de leur réussite. En dépit de la diversité des points de vue sur le sujet, il semble y avoir un consensus sur deux points. Tout d'abord, si l'on espère une plus importante participation des conseils à l'avenir dans les dossiers nationaux, il faudra davantage de ressources de base pour soutenir les efforts des membres bénévoles. En second lieu, le caractère bénévole des contributions des membres et des ministères demeurera essentiel pour rallier les membres aux projets et s'assurer une collaboration active. Étant donné que le caractère bénévole des conseils représente un élément fondamental de leur réussite, leur officialisation excessive pourrait fort bien entraîner une perte d'efficacité et, par conséquent, il existe de réelles limites à vouloir leur imposer le rôle d'instruments de gestion horizontale.

Le deuxième point important, qui a été évoqué par la plupart des personnes interrogées en ce qui a trait à la participation croissante des conseils dans les dossiers stratégiques horizontaux, est l'incidence du cadre redditionnel actuel. Le cadre prévalant, qui repose sur la doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle, établit clairement les niveaux hiérarchiques de reddition de comptes, allant des fonctionnaires au Parlement en passant par les ministres, pour l'exercice des pouvoirs publics et l'utilisation des fonds publics. Ce cadre consacré, aux fondations constitutionnelles solides, tend à structurer la plupart des activités de la fonction publique. Malheureusement, ce cadre redditionnel ne se prête pas facilement au travail horizontal entre ministères et procure même des stimulants contreproductifs à ce chapitre. En pratique, les gestionnaires publics doivent utiliser leur budget et leurs employés pour remplir le mandat de leur ministère. De plus, les évaluations de rendement des dirigeants et des employés sont souvent étroitement liées aux objectifs et mandats du ministère. Avant tout, les ministres doivent personnellement rendre compte devant le Parlement de l'usage des ressources attribuées à leur ministère et, en général, assumer la responsabilité des actions et du rendement de leur ministère. Le partage de la responsabilité des initiatives horizontales et le partage des ressources ministérielles en vue d'atteindre conjointement des objectifs communs a tendance à estomper ces niveaux hiérarchiques de reddition de comptes. Par exemple, qui serait rendu

officiellement responsable d'une initiative horizontale partagée qui se solderait par un échec? Les gestionnaires publics ou les ministres devraient-ils être tenus responsables des initiatives sur lesquelles ils n'exercent pas le plein contrôle, puisque la gestion est partagée avec d'autres ministères?

Compte tenu de ces incertitudes, les initiatives horizontales peuvent poser des problèmes de responsabilité démocratique et aller à l'encontre de mesures incitatives profondément enracinées chez les gestionnaires publics. Alors que ces problèmes peuvent être considérés insignifiants pour les initiatives relativement simples et de faible portée (comme la prestation de services internes partagés), ils deviendront extrêmement importants si on demande aux gestionnaires d'engager des ressources et d'assumer la responsabilité d'initiatives stratégiques importantes et complexes mises en œuvre au niveau horizontal. Étant donné que l'on semble s'attendre de plus en plus à ce que les conseils participent à ces dossiers stratégiques complexes (par exemple, dans les domaines des sans-abri, du développement durable ou des affaires autochtones), les membres des conseils fédéraux régionaux éprouvent un malaise croissant devant l'incertitude des règles actuelles de reddition de comptes entourant la gestion horizontale. La plupart des personnes interrogées ont reconnu qu'on devrait régler les questions de responsabilité au cours des années à venir.

Cependant, si on a reconnu à l'unanimité que ces situations posaient des problèmes de responsabilisation non résolus, il n'y a en revanche pas eu de consensus clair sur la façon de traiter ce genre de problème. Certaines personnes ont déclaré que les problèmes de reddition de comptes étaient tellement importants qu'ils devraient inciter les conseils fédéraux à s'abstenir de toute participation future à la gestion horizontale des politiques et programmes complexes. En particulier, les membres des conseils devraient refuser d'assumer la responsabilité et le leadership officiels des politiques ou programmes horizontaux. D'autres personnes interrogées ont manifesté de l'enthousiasme face à l'attention croissante accordée à l'approche horizontale pour traiter les problèmes socio-économiques complexes auxquels sont confrontés les Canadiens. Selon elles, les avantages potentiels qu'on pourrait retirer de ces approches devraient inciter à en faire l'essai sans attendre qu'on adopte une résolution administrative et constitutionnelle sur l'énigme de l'obligation redditionnelle. Bien qu'on doive reconnaître ces difficultés et déployer davantage d'efforts et d'ingéniosité pour chercher des solutions bien adaptées, les problèmes ne devraient pas empêcher la fonction publique d'aller de l'avant.

En général, à quelques exceptions près, les personnes interrogées estimaient également que la fonction publique devrait s'abstenir d'envisager la création d'un cadre redditionnel entièrement nouveau pour les initiatives horizontales, et se pencher plutôt sur les moyens de concilier le travail des conseils avec le cadre redditionnel vertical en place. De ce point de vue, plusieurs personnes interrogées ont souligné la nécessité de continuer à compter sur un ministère principal pour chaque initiative stratégique mise en œuvre à l'échelle gouvernementale. Les conseils ont été le plus souvent présentés comme des tribunes importantes destinées à appuyer les ministères principaux, en procurant une vision commune, en assurant la coordination entre les organismes, et même en établissant une entente locale sur le moyen le plus efficace d'attribuer les ressources

reliées à une initiative stratégique. En revanche, on a manifesté moins d'enthousiasme à l'idée de confier aux conseils fédéraux la direction officielle des dossiers stratégiques dans les régions. En résumé, alors que les conseils constituent des instruments essentiels de gestion des dossiers horizontaux, leur confier la responsabilité officielle de diriger un dossier n'est pas considéré comme étant nécessairement la meilleure façon de procéder. On devrait s'attacher à améliorer leur capacité à fournir du soutien et à faire office de tribune pour le développement du leadership horizontal.

Conclusion

Globalement, il est important de comprendre que l'efficacité des conseils est perçue comme reposant essentiellement sur les capacités propres de ceux-ci à susciter l'engagement et la participation volontaire de leurs membres. Si on tente de répéter l'expérience des conseils et d'adopter des changements en vue d'accroître leur rôle dans la gouvernance du Canada, on doit respecter la nature unique des conseils. Cette conclusion finale semble suggérer que, pour préserver leur efficacité à titre de tribunes destinées à faciliter la gouvernance horizontale, on doit veiller à ce que toute réforme ou attente concernant la participation future des conseils à l'élaboration des politiques et des activités à l'échelle gouvernementale n'affecte pas le contrôle sur l'autonomie locale et l'engagement volontaire. Par conséquent, tout en procurant aux conseils la capacité suffisante pour s'engager volontairement de façon plus complète dans des démarches complexes et soutenues de gouvernance horizontale, les ministères principaux et les organismes centraux doivent continuer de s'appuyer sur la persuasion pour obtenir l'engagement des conseils dans des dossiers précis. Lorsqu'on a acquis cette adhésion volontaire, on doit privilégier des mesures ciblées et adaptées pour régler les problèmes de fonctionnement et de responsabilité au lieu d'utiliser des méthodes générales universelles. Lorsqu'on ne parvient pas à persuader certains conseils à s'engager volontairement, la fonction publique doit respecter les priorités locales tout en reconnaissant que les conseils sont des instruments privilégiés et permanents d'échange d'information et d'établissement de relations personnelles productives entre organismes, qui constituent des facteurs fondamentaux de l'efficacité organisationnelle.