

---

**Volume IV**

# **L'examen des questions clés**

**Octobre 1996**

---

---

# Table des matières

## Avant-propos

- 1 La responsabilité ministérielle**
  - 2 Perceptions de la prestation des services gouvernementaux**
  - 3 Examen et analyse des changements récemment effectués dans la prestation des services gouvernementaux**
  - 4 Introduire les réformes et les appliquer : régler les contradictions**
-

---

**4**

**Introduire les  
réformes et les  
appliquer :  
régler les contradictions**

---

**INTRODUIRE LES RÉFORMES  
ET LES APPLIQUER :  
RÉGLER LES CONTRADICTIONS**

**Donald J. Savoie**

**Mai 1996**

## **INTRODUIRE LES RÉFORMES ET LES APPLIQUER : RÉGLER LES CONTRADICTIONS**

Si la réforme de la fonction publique nous a appris quelque chose depuis les trente dernières années, c'est bien qu'il est facile d'introduire des réformes mais qu'il est beaucoup plus difficile de les appliquer.

Depuis environ quinze ans, nous avons vu naître une véritable pléthore de mesures visant à réformer le fonctionnement de l'administration fédérale dans presque tous les pays occidentaux. Le Canada ne fait pas exception à la règle. Il suffit de penser à tous les programmes tels que l'APRM (Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels), Faire ou faire faire, les organismes de services spéciaux, la gestion de la qualité totale et FP 2000 pour se rendre compte de l'ambition du gouvernement canadien en matière de réforme. Les observateurs avertis ne s'aventurent pas à dire que toutes ces mesures, ou même seulement certaines d'entre elles, ont été mises en place avec succès, mais nous avons malgré tout appris quelque chose sur la façon d'introduire des réformes et de les appliquer. Nous pouvons de plus regarder à l'extérieur de nos frontières pour voir comment d'autres gouvernements s'y sont pris. De plus en plus d'ouvrages parlent aujourd'hui des succès (ou des échecs) des réformes introduites en Grande-Bretagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Suède et aux États-Unis, dont nous pouvons tirer des leçons.

Les pages qui suivent examinent les mesures prises par certains gouvernements et les tentatives de les appliquer. Nous nous rendons très vite compte que les diverses approches attirent des « pour » et des « contre ». En fait, aucune n'est parfaite, sinon les gouvernements seraient maintenant en possession de la « baguette magique » qui leur permettrait d'introduire des mesures et de les mettre en place.

### **Champions, où êtes-vous?**

La première leçon à retenir de l'expérience de la Grande-Bretagne pendant les années Thatcher est qu'il faut un *champion politique* fort, non seulement pour promouvoir les mesures, mais aussi pour en assurer le suivi et pousser le « système » à les appliquer. Comme la dame de fer l'avait elle-même expliqué, « il n'y aurait pas de retour en arrière » et elle s'attendait à ce que tout le monde s'engage sur la même voie.

Elle a tenu bon et s'est vivement intéressée à la mise en application des mesures. Elle insistait pour être régulièrement tenue au courant et a, dans de nombreux cas, cherché à régler des détails administratifs. Elle a même quelquefois transféré à son cabinet des décisions de type administratif, par exemple le processus des « examens rigoureux », démontrant ainsi qu'elle ne plaisantait pas. Il n'y a rien de mieux que la démonstration d'une volonté politique ferme pour remettre en question les manières de faire bien établies et maintenir le cap sur le changement. La conclusion de ceci est que la volonté politique aide à mettre en place les réformes gouvernementales.

Il faut d'autre part des champions du changement au niveau de la fonction publique. Les hauts fonctionnaires sont évidemment très occupés et utilisent souvent le quotidien pour masquer des questions plus importantes. Quelle que soit l'urgence d'une crise politique ou administrative cependant, ils doivent avoir les yeux fixés sur les réformes. Le changement ne peut pas prendre son envol de lui-même, il faut lui donner de l'énergie.

### **Pas assez de champions**

Les fonctionnaires savent mieux que personne que les *champions politiques* ne font que passer. Même si un politicien publie chaque jour un communiqué de presse soulignant l'importance des réformes gouvernementales pour démontrer son engagement à cet égard, ces réformes resteront probablement lettre morte si les employés n'y croient pas. S'ils ne voient aucun intérêt aux réformes proposées, ils fermeront simplement les portes en attendant le passage de l'ouragan politique. Les lignes qui précèdent visent à démontrer que les réformes administratives ne réussissent que si les employés des échelons plus bas s'en font les champions.

Nous pouvons présenter des preuves et des arguments pour alimenter les deux côtés de cette apparente contradiction. Il se peut en effet que la réussite vienne de la participation conjointe entre le haut et le bas des organisations mais, paradoxalement, s'il y avait au départ un accord si grand au sein du gouvernement sur ce qu'il faut faire pour être plus efficace, les réformes ne seraient sans doute pas nécessaires. Si cet accord sur les problèmes qui pèsent sur le gouvernement et sur les stratégies appropriées à cet égard n'existe pas, et il existe rarement, nous devons déterminer l'élan à donner aux réformes à divers niveaux. Les champions au niveau politique ou administratif ne suffisent pas.

## **La clé, c'est la communication**

On dit souvent qu'il est impossible de « trop » communiquer lorsqu'on planifie des réformes et qu'on les met en place. Tout autant que les employés eux-mêmes, des « parties prenantes » à l'extérieur du groupe s'intéressent à la nature des changements proposés ou des progrès réalisés à chaque étape. Parmi ces parties prenantes on trouve non seulement des clients mais aussi des élus et d'autres fonctionnaires, qui eux-mêmes comprennent ceux qui travaillent dans les organismes centraux.

Pourquoi communiquer est-il crucial? À moins que l'on ne se contente de jouer en sourdine, toute tentative de réforme importante doit chercher à changer la culture de l'organisation d'une manière ou d'une autre. Au risque de trop généraliser, donnons les caractéristiques suivantes à la culture organisationnelle que l'on retrouve dans la plupart des ministères et organismes : prise de décision basée sur le consensus; accent vif porté aux approches prudentes présentant peu de risques; et planification axée sur le court terme ou, au mieux, sur le moyen terme. Encore une fois au risque de trop généraliser, le mouvement qui cherche à « réinventer » le gouvernement vise à promouvoir davantage l'esprit d'entreprise dans la prise de décision, à encourager à prendre des risques, à prendre des décisions rapidement et à attacher une grande importance à la satisfaction des « besoins du client ».

Changer la culture d'une organisation n'est pas une mince affaire. La culture propre à chaque ministère et organisme s'est développée sur de nombreuses années, et beaucoup d'employés s'y sentent à l'aise. Ils savent ce qu'on attend d'eux et, par intuition, savent survivre au sein de l'organisation. Il est faux de croire que le changement, même bien pensé, sera toujours bien accueilli au sein d'une organisation, ou même en dehors.

Par conséquent, si l'objectif est de changer la culture, on ne peut pas « trop communiquer ». Nombre de gens seront partie prenante à l'ancienne culture et, bien sûr, toute idée de changement devra leur être acquise. Gagner les employés à sa cause sera donc la priorité la plus pressante, mais il y en aura d'autres. De nombreux groupes extérieurs doivent être informés des changements proposés et de leurs conséquences.

Au coeur de la promotion d'une stratégie percutante de communication se trouve la volonté de développer l'esprit d'équipe et l'idée que tous les employés peuvent directement participer à une nouvelle manière de travailler. La plupart des organismes gouvernementaux ont divers bureaux régionaux, ce qui ne facilite pas toujours la communication entre les bureaux, et encore moins entre les employés. En fait, diverses cultures peuvent prendre racine entre le siège social et les bureaux régionaux. Lorsqu'on envisage des changements importants, si l'on ne met pas en place des mécanismes puissants de communication, les employés risquent d'obtenir l'information par la voie des rumeurs ou des journaux.

### **Les communications et leurs problèmes**

Bien qu'elle soit essentielle à la mise en place réussie des réformes, la communication trop accentuée peut soulever de nouveaux problèmes dans les ministères. S'ils se laissent trop entraîner par les réformes et le besoin de communiquer pour expliquer les mesures prises, les hauts fonctionnaires peuvent en perdre de vue leur véritable mandat, qui est de diriger le fonctionnement de leur ministère. De la même façon, les employés subalternes peuvent en arriver à se concentrer tellement sur les réformes, sur la restructuration

inévitable et sur les commérages que le service au client en souffre. En bref, l'attention portée à la communication par les uns et les autres, bien qu'elle soit nécessaire, pourrait entraîner l'échec de la raison d'être des réformes, qui est de mieux servir le client.

### **Les organismes centraux doivent y croire**

Les organismes centraux aiment souvent se faire les champions du changement. Ils sont au sommet de la pyramide de tous les permanents, font souvent le lien entre les politiciens et la machine gouvernementale et emploient en général les esprits les plus brillants du gouvernement. Étant donné leur position stratégique, ils peuvent souvent parler non seulement au nom des leaders politiques, mais aussi au nom des intérêts institutionnels de la fonction publique. Ils réunissent tous les ingrédients de véritables agents de changement. Quoi qu'il en soit, compte tenu de leur position dans la machine gouvernementale, il est facile d'assumer que sans leur appui, les réformes ont peu de chances de réussite.

Selon un nombre croissant d'observateurs cependant, bien que les organismes centraux se soient trouvés au coeur du processus de réforme, ils n'ont que peu modifié leurs propres structures et comportements. Il est vrai que s'ils apportent des changements fondamentaux à leurs méthodes de fonctionnement, cela peut compromettre d'autres objectifs importants en matière de politiques publiques : il y a toujours des « feux à éteindre » et ce sont eux qui doivent jouer les pompiers. S'ils ne peuvent pas réagir parce qu'ils ont changé d'orientation ou qu'ils ont perdu leur influence, le gouvernement prendra vite la place pour trouver une « solution » au problème. La solution en question serait probablement de « responsabiliser » encore plus le centre, ce qui viendrait à l'encontre de l'objectif visé par la réforme. Qui plus est, les organismes centraux sont

toujours aux prises avec des contradictions dans les politiques et les objectifs. Par exemple, ils doivent déléguer plus de pouvoirs aux ministères et aux organismes pour responsabiliser les employés, tout en faisant en même temps la promotion des pratiques anti-discriminatoires en matière de recrutement et en identifiant de nouveaux domaines de réduction des dépenses.

### **Formation et perfectionnement**

De nouvelles réformes doivent être saines sur le plan conceptuel, elles doivent correspondre aux exigences des ministères et, pour que les efforts soient récompensés, il faut trouver des champions du changement. Mais même tous ces ingrédients rassemblés ne suffisent pas. Les directeurs et les employés ont besoin d'être orientés et doivent pouvoir se former et se perfectionner.

Bien entendu, les hauts fonctionnaires doivent prendre des mesures particulières pour faire fondre le *statu quo* et démontrer l'importance et les avantages des réformes. Cependant, les directeurs et les employés risquent de résister tant qu'ils ne seront pas sûrs qu'ils ont les connaissances et les aptitudes nécessaires pour mettre les réformes en place. Ils graviteront tout naturellement autour de ce qui leur est familier, qui existait avant et se sentiront plus à l'aise dans ce monde parce qu'ils savent comment il fonctionne et ce que l'on y attend d'eux.

Dans les réformes gouvernementales récentes, le thème selon lequel il faut introduire une nouvelle « culture d'apprentissage » à tous les niveaux de l'organisation revient souvent. Le changement exige inévitablement de nouvelles connaissances, de nouvelles aptitudes et une capacité à résoudre les problèmes sur laquelle on ne s'est pas beaucoup reposé jusqu'à maintenant. Introduire une culture de ce genre est en soi une tâche énorme. Les gouvernements n'ont jamais attaché une grande importance au perfectionnement de leurs cadres et à leur formation. C'est en fait les budgets de formation et de perfectionnement qui ont été les premiers touchés en périodes d'austérité. Qui plus est, ces deux domaines ont rarement été pris au sérieux par le passé comme principal moyen d'avancement au sein du gouvernement.

La conclusion que l'on peut tirer de ce qui précède est qu'il faut en réalité changer deux « cultures » : celle des ministères et organismes et celle qui veut que formation et perfectionnement soient un vaste gaspillage de ressources. En d'autres termes, l'outil de gestion qui permettrait de faire passer une nouvelle culture dans la machine gouvernementale, qui est la formation et le perfectionnement des cadres, a lui-même besoin d'un « changement culturel ». De plus, promouvoir la formation et le perfectionnement dans des moments de compressions budgétaires n'est pas tâche aisée. Les politiciens et les cadres peuvent se montrer réticents à allouer des ressources à la formation et au perfectionnement, que beaucoup ne considèrent, au mieux, que comme des articles de luxe, alors que leurs propres programmes font eux-mêmes l'objet de compressions ou sont même carrément éliminés.

### **Une date d'échéance claire est nécessaire**

Les antécédents en matière de réformes gouvernementales nous apprennent que toute réforme sera tuée dans l'oeuf par les forces bien implantées du statu quo si elle ne s'accompagne pas d'efforts exceptionnels, ne donne pas l'idée d'accomplir une mission et n'a pas une date d'échéance ferme. Cela ne veut pas dire que les politiciens ou fonctionnaires de carrière vont consciemment saboter les tentatives de changement, mais plutôt que la force d'inertie a un poids considérable dans toute organisation, publique ou privée.

D'un autre côté, la plupart des changements durables exigent un engagement à long terme et des efforts de type évolutionniste plutôt que révolutionnaire. Ainsi, la Commission Gore et les groupes créés à la suite de ses travaux semblent comprendre un peu mieux que les autres la nature à long terme de toute réforme. Ils ont conceptualisé le processus en une aventure d'une durée de dix ans au moins, tout en le rendant suffisamment souple pour permettre quelques bifurcations pendant le parcours.

Les expériences du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande illustrent également la relation entre temps et réforme. En Nouvelle-Zélande, l'approche a largement été d'asséner un grand coup et de mettre très rapidement en pratique les idées du gouvernement qui prenait le pouvoir en 1987. On n'a pas vraiment annoncé un programme comme tel, mais plutôt un ensemble de principes qui conduiraient à la réforme. Le glissement vers le modèle « secteur privé » a clairement été le résultat d'un gouvernement engagé, qui semblait pouvoir éliminer toute opposition et se mettre à changer les choses. Comme ces réformes ne pouvaient pas être progressives, mais devaient transformer radicalement le système, cela n'aurait pas été possible sans action rapide et décisive.

Par contre, les réformes importantes des années Thatcher en Grande-Bretagne se sont étalées sur une décennie et demie pratiquement et, malgré leur caractère radical apparent, ont en réalité été mises en place de manière assez lente et délibérée. Si l'on examine l'initiative « Next Steps » lancée il y a presque sept ans, la mise en place de son plan original est loin d'être terminée. Sans la remarquable expérience d'un gouvernement conservateur resté quinze ans au pouvoir sans discontinuité, et le leadership d'un premier ministre exceptionnel pendant presque toute cette période, il semble peu probable que ces réformes auraient eu les répercussions que l'on connaît. Elles ont été intensifiées parce qu'un gouvernement, en place pendant longtemps, a eu la capacité de changer la culture de la fonction publique (et de nombreux fonctionnaires de haut niveau), et par là même de minimiser la résistance au changement. Le gouvernement Major continue d'étendre et d'appliquer ces réformes, et examine même la possibilité de modifier encore plus la structure de la fonction publique au sommet.

### **Un regard en arrière**

Ce qui précède ne veut pas prouver qu'il existe une grande confusion parmi les réformateurs de la fonction publique ou qu'avec tant de contradictions dans les diverses façons de réformer le fonctionnement des gouvernements, il ne vaut même pas la peine d'essayer. Cela ne fait que prouver que réformer la fonction publique n'est pas une mince affaire. Si c'était le cas, ou s'il existait une baguette magique pour le faire, tous les pays du monde auraient terminé ce travail depuis longtemps. Le fait que les pays les plus ambitieux et qui ont eu le plus de succès dans ce domaine y travaillent encore, sans aucun signe pour l'instant qu'ils approchent du but, démontre les difficultés et les contradictions inhérentes à la mise en place de réformes. Et démontre aussi l'ampleur du défi à relever.

La solution n'est pas de rechercher l'approche juste ou la formule exacte. Il s'agit plutôt de faire une étude approfondie du milieu politique et institutionnel dans lequel on veut introduire les réformes et de façonner l'approche en conséquence. La complexité du secteur public exige une approche multiple, la « taille unique » ne lui convenant pas. Le gouvernement n'est pas une entité uniforme; il représente une énorme diversité de formats organisationnels, de problèmes de gestion et de stratégies de mises en place de programmes. Même au sein d'un même gouvernement, les styles de gestion et les cultures organisationnelles peuvent grandement différer. Quiconque veut tenter d'imposer une politique uniforme de réforme administrative se rend compte très vite que les problèmes sont différents dans divers domaines et diverses organisations. Ceci suggère qu'une stratégie visant à mettre en place des réformes doit avant tout être souple. Il faut peut-être autant de stratégies que de ministères auxquels on demande de se modifier en profondeur.