
Volume IV

L'examen des questions clés

Octobre 1996

5 EXEMPLES D'INITIATIVES PROVINCIALES

Notre enquête sur les initiatives provinciales n'avait aucunement pour objectif d'être exhaustive mais plutôt de donner un échantillon des changements récemment effectués. On trouvera à l'Annexe F une liste des récentes initiatives provinciales. Les gouvernements provinciaux sont confrontés à des pressions semblables à celles auxquelles fait face le gouvernement fédéral, et nombreux sont ceux qui ont pris des mesures depuis quelque temps déjà. Leurs initiatives s'échelonnent sur les trois niveaux de prise de décision.

5.1 MODIFICATIONS DU RÔLE, DES POLITIQUES ET DE LA STRUCTURES DU GOUVERNEMENT

Changements au rôle et aux politiques du gouvernement

Les changements de niveau A comprennent la privatisation de certaines activités dont on trouve des exemples dans notre échantillon, soit la privatisation des programmes d'amélioration des bovins de boucherie et des porcs en Ontario, le projet de privatisation des pépinières et des écloséries, également dans cette province, et la privatisation de la vente au détail des boissons alcoolisées en Alberta. Il faut également citer certaines cessions aux municipalités (p. ex., l'aménagement du territoire en Ontario), bien que malgré les pouvoirs limités en matière d'imposition au niveau local, les possibilités en la matière soient quelque peu limitées.¹⁷

Changements à la structure du gouvernement

Un certain nombre d'initiatives ont porté sur le groupement d'unités administratives. Ainsi, à titre d'exemple, en Ontario, trois ministères ont été regroupés pour n'en former qu'un seul, appelé le ministère des Finances. En Alberta, le ministère de la Justice a été créé à la suite de la fusion des ministères du Solicitor General et du Attorney General. En Nouvelle-Écosse, on a aussi procédé au regroupement de conseils scolaires et à la fusion de municipalités. On a aussi relevé dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta le regroupement de plusieurs organismes régionaux de santé.

5.2 MODIFICATIONS DE L'ÉLABORATION DES PROGRAMMES ET DE LA MÉTHODE D'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE PRESTATION DES SERVICES

La plupart des initiatives provinciales qui ont été portées à notre attention étaient de niveau B et comportaient des changements à la conception et à la méthode d'exécution des programmes.

Changements à la conception des programmes

Réforme des règlements d'application

Un certain nombre de provinces prennent des mesures dans le but de réduire le fardeau des règlements et font appel à la participation des personnes régies par les règlements. Ainsi, l'Ontario a apporté des

¹⁷ Les initiatives de cession financée sont considérées comme des initiatives de décentralisation de niveau B.

modifications législatives dans le but de supprimer l'obligation d'obtenir des permis pour certaines activités jugées à faible risque. Cette même province a également modifié sa *Loi sur les mines* afin de permettre aux sociétés minières « d'autoréglementer » la fermeture de mines. Le Manitoba prend elle aussi des mesures pour ralentir la prolifération des nouveaux règlements, les axer davantage sur les résultats et les examiner de près avec les clients dès le début du processus.

Mesures de recouvrement des coûts

Plusieurs provinces ont mis en place des systèmes de droits d'utilisation, ou augmenter leur montant, pour divers services. Un certain nombre d'organismes provinciaux ont même adopté le principe du recouvrement total des coûts dont on trouve deux exemples en Alberta, soit le Workers Compensation Board et la Securities Commission.

Regroupement de programmes

Quelques initiatives font appel au regroupement de programmes dont on trouve des exemples à l'Île-du-Prince-Édouard où les autorités sanitaires récemment mises sur pied ont intégré une multitude de services sociaux tels que les services de santé, le traitement de la toxicomanie et le soutien du revenu, en un seul système axé sur l'individu, la famille et la collectivité. En Alberta, le Energy Resources and Conservation Board et le Public Utilities Board ont été fusionnés pour créer le Alberta Energy and Utilities Board du fait que de nombreux clients devaient traiter avec les deux conseils à propos de questions semblables, ce qui a ainsi permis à la province d'économiser des frais administratifs et de simplifier le processus pour le client.

Modifications au système d'exécution des programmes

Collaboration ou partenariat¹⁸

De nombreux exemples de collaboration ont été fournis, notamment la collaboration interministérielle, la collaboration intergouvernementale et la collaboration avec des organismes de l'extérieur du gouvernement.

Les exemples de collaboration interministérielle portent notamment sur la coordination entre les ministères de la Justice et des Services sociaux du Nouveau-Brunswick relativement à des clients communs; le Action Plan for Children de la Saskatchewan à propos duquel sept ministères travaillent ensemble pour concevoir des approches communes aux questions touchant les enfants; le Centre de données fiscales de l'Ontario qui fournit des services de dépôt, de saisie de données et de transfert de données électroniques en partenariat avec un certain nombre de ministères; et les initiatives prises en Alberta pour permettre à un seul inspecteur de faire diverses inspections et d'émettre des permis relativement à un certain nombre de programmes réglementaires.

Parmi les exemples de collaboration intergouvernementale, citons la création de conseils de développement économique fédéraux-provinciaux-régionaux à Terre-Neuve; les plans visant la création de Atlantic Canada On-Line, service d'information commun aux quatre provinces de l'Atlantique; les partenariats entre les services régionaux de santé et communautaires de l'Île-du-Prince-Édouard et DRHC; et un projet conjoint entre le ministère des Finances de l'Ontario et Revenu Canada dans le but de regrouper la production annuelle des régimes de pension.

Les exemples de collaboration avec des organismes de l'extérieur portent notamment sur la création d'un consortium public/privé au Nouveau-Brunswick pour concevoir et mettre en place un Système intégré de gestion des recettes; la collaboration avec des entités de l'extérieur pour la conception et la mise en application de programmes d'exploitation agricole environnementale en Ontario; et le Multi-Party Training Plan de la Saskatchewan auquel participent la province, le gouvernement fédéral, les organismes autochtones et l'industrie minière du Nord.

Nouveaux mécanismes de consultation des clients sur la conception et l'exécution des programmes

Afin de mieux répondre aux besoins de la clientèle, un certain nombre de provinces ont mis en place de nouveaux mécanismes de consultation des clients et des parties prenantes sur certains aspects de la

¹⁸ Dans le présent document, les mots « partenariat et partenaire » font référence aux partenariats ou ententes de collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Ces expressions ne doivent aucunement être interprétées au sens juridique étroit de partenariat mais incluent plutôt toute entente dans le cadre de laquelle l'expertise et les ressources des secteurs public et privé sont regroupées pour répondre à un besoin du secteur public.

conception et de l'exécution des programmes. Entre autres exemples, citons le Comité consultatif de la faune aquatique et terrestre de l'Ontario; la création de conseils de gérance de l'environnement dans cette même province pour soulever diverses questions ayant des répercussions sur la gérance des forêts dans des terres privées; et la participation de la collectivité locale à la conception de programmes de soins de santé en Saskatchewan et de programmes d'aide sociale à l'enfance en Alberta.

Délégation de l'exécution des programmes

On trouve d'autre part un certain nombre d'exemples de délégation de l'exécution de programmes à des organismes locaux, notamment les programmes de mesures communautaires destinés aux délinquants non dangereux au Nouveau-Brunswick, et la création de conseils de santé communautaire, dont certains ont des membres élus, dans quelques provinces. En Ontario, l'industrie des forêts assumera la responsabilité de la planification, des opérations forestières, du respect des règlements, et de la collecte des données, en conformité avec les normes et politiques gouvernementales.

Sous-traitance

Un certain nombre de provinces se penchent sur de nouvelles relations contractuelles avec le secteur privé. Quelques-unes vont même plus loin, par exemple la Nouvelle-Écosse qui a conclu des contrats de construction et d'entretien d'établissements scolaires. D'autres envisagent des accords d'octroi de licences, notamment la Purchasing Commission de la Colombie-Britannique qui a conclu des ententes spéciales de ce genre avec des organismes de l'extérieur pour des produits conçus par le gouvernement.

Organisations davantage autonomes

En Ontario, un certain nombre d'organisations ont été constituées pour faciliter le financement de projets gouvernementaux, notamment la Transportation Capital Corporation de l'Ontario, la Financing Authority de l'Ontario et Teranet Land Services Incorporated.

On s'intéresse également de plus en plus aux organismes de service spéciaux (OSS)¹⁹. Parmi les provinces, le Manitoba a pris l'initiative et a créé huit organismes de ce genre, et prévoit d'en créer sept autres au cours du prochain exercice financier. En fait, 40 autres sont envisagés. Le Manitoba est la seule province du Canada ayant une législation particulière régissant la création d'OSS. La Colombie-Britannique compte actuellement quatre OSS, trois autres étant à l'étape préliminaire. L'Ontario quant à elle envisage la création de sa première OSS, Parcs Ontario.

5.3 MODIFICATIONS DE LA CONCEPTION ET DU FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES DE PRESTATION DES SERVICES

Changements à la capacité opérationnelle des unités de prestation

Initiatives de réorganisation et de restructuration

Plusieurs provinces ont mis en place des initiatives de ce genre, par exemple le Manitoba espère économiser plusieurs millions de dollars dans l'exploitation de ses systèmes administratifs internes par l'élimination d'activités n'ayant pas de valeur ajoutée et par le recours stratégique à la technologie. Une initiative semblable a été lancée en 1995 par le gouvernement de l'Ontario dans le cadre de son projet de restructuration de son administration interne. D'autres initiatives, telles que celles du ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, prévoient la constitution d'équipes interfonctionnelles pour fournir les services.

Initiatives concernant la qualité des services

Quelques provinces ont lancé des initiatives gouvernementales sur la qualité des services, dont l'une des premières est Service Quality B.C. qui s'inspirait des concepts et outils de la gestion de la qualité totale (GQT). Terre-Neuve a quant à elle créé une Service Quality Unit permanente au sein de sa Public Service Commission.

¹⁹ Pour une analyse des OSS au niveau fédéral, voir la Section 5.

Programmes d'encouragement

Le Manitoba a créé un Service First Fund en vertu duquel les ministères qui ont amélioré leurs services ou bien réduit le fardeau des règlements tout en diminuant leurs coûts, peuvent conserver un tiers de leurs économies (un autre tiers allant au fonds pour financer d'autres innovations, et le dernier tiers permettant de rembourser la dette provinciale).

Changements à des aspects spécifiques du service

Accès unique²⁰

Étant donné la gamme de services fournis par les gouvernements provinciaux, bien souvent aux mêmes groupes de clients, il n'est pas surprenant que les initiatives faisant appel à un accès unique aient reçu beaucoup d'attention. Un des exemples les plus connus est Service Nouveau-Brunswick (SNB) dans le cadre duquel, à l'heure actuelle, il existe quatre centres SNB dans différentes parties de la province, chacun offrant un point de service unique pour plus de 60 programmes de 16 ministères gouvernementaux. Le personnel de ces centres a reçu une formation adéquate pour offrir une diversité de services. SNB a par ailleurs mis sur pied des comités consultatifs locaux chargés de fournir une évaluation informelle du fonctionnement des centres et d'avancer des recommandations sur les aspects du service tels que les heures de bureau. Access Nova Scotia offre aux Néo-Écossais un accès unique également à l'information sur tous les programmes et services du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Les réponses à notre sondage comportent des exemples d'initiatives d'accès unique à Terre-Neuve, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique.

Accès davantage pratique

Un certain nombre d'initiatives comportent des améliorations à l'accès, notamment des heures prolongées et des emplacements plus pratiques.

Simplification du processus

Dans un certain nombre de cas, les processus ont été simplifiés pour accélérer le service. On trouve notamment comme exemples le système de règlement extrajudiciaire des conflits au Nouveau-Brunswick qui a permis de réduire de beaucoup le temps nécessaire pour régler les poursuites civiles; la création d'une journée des « petites créances » par le Bureau d'arbitrage de l'Ontario; les réductions du nombre d'étapes à la Civil Division de la Metro Toronto Courts Administration, et le programme Sheltered Aid for Elderly Residents de la Colombie-Britannique.

Utilisation de la technologie pour améliorer l'accès

Les applications de la technologie de l'information font partie des initiatives de prestation de services les plus fréquemment citées. Ainsi, un certain nombre de provinces se servent de systèmes électroniques pour leur paiement. En Ontario notamment, il est possible d'obtenir des documents en quelques minutes au lieu d'attendre plusieurs jours, grâce à la production en ligne. Parmi d'autres initiatives, citons l'utilisation de la technologie voix-données (Nouvelle-Écosse) et l'utilisation de kiosques libre-service (Ontario²¹ et Nouvelle-Écosse). Les ordinateurs de bureau offrent un accès rapide aux données dont ont besoin les travailleurs et travailleuses en service social et le personnel des points de service, ce qui permet ainsi d'augmenter énormément leur productivité et la rapidité du service. D'autres exemples d'amélioration du partage des données grâce à la technologie ont été fournis. D'autres changements sont en voie de réalisation grâce à l'utilisation de la technologie de la carte à puce.

²⁰ Pour une discussion plus détaillée de cette question, voir *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* de Leslie Seldie, IRP, 1995, chapitre 6.

²¹ En septembre 1993, l'Ontario a élaboré un projet pilote comprenant huit kiosques libre-service. En date du 31 mars 1996, 60 autres kiosques avaient été ajoutés. Pour plus de détails, voir la Section 3.4 de l'Annexe F.

6 INITIATIVES PRISES À L'ÉCHELLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Trois grandes initiatives ont dominé la réforme de la fonction publique fédérale ces six dernières années, soit Fonction publique 2000, la Réorganisation ministérielle et l'Examen des programmes.

6.1 FONCTION PUBLIQUE 2000 ET INITIATIVES CONNEXES

Annoncée en 1989, l'initiative intitulée Fonction publique 2000 (FP 2000) avait comme principal objectif d'augmenter les services à la population et de donner aux fonctionnaires fédéraux le soutien et les pouvoirs nécessaires pour concrétiser cette initiative. Dans le modèle élaboré à la Section 3, FP 2000 préconise une approche habilitante plutôt qu'exécutoire, l'accent étant mis particulièrement sur la consultation, la transposition et la mise en valeur du potentiel, notamment sur les décisions et les mesures prises au niveau C. FP 2000 comporte par ailleurs des directives générales à l'intention des organismes du secteur public, mais elle leur donne toute la latitude nécessaire pour y répondre comme bon leur semblera. Pour reprendre les mots du gestionnaire de FP 2000, l'objectif était « de laisser s'épanouir des milliers de fleurs ». Bien qu'endossée dans son ensemble par le gouvernement du jour, FP 2000 a été presque entièrement conçue et dirigée au sein même de la fonction publique.

Une des grandes forces de FP 2000 était sa vision d'ensemble des facteurs qui entrent dans le renforcement de la capacité des organismes gouvernementaux (ou de tout autre) à fournir des services. Tous les facteurs intrinsèques liés au renforcement de la capacité, énumérés à la Section 3, ont été abordés et mettent notamment l'accent sur l'importance de normes de services découlant de consultations auprès des clients, de la participation des employés à la prise de décision (ce qui a mené à la création de conseils du changement), du perfectionnement du personnel grâce à la formation et à la planification de la carrière, des primes d'encouragement au rendement, d'une meilleure utilisation de la technologie de l'information, et de l'élaboration d'énoncés de mission destinés à promouvoir une culture axée sur le client.

FP 2000 n'en a pas pour autant négligé le rôle que jouent les contrôles dans l'influence qu'ils ont sur la capacité de prestation de services des organismes gouvernementaux. Plusieurs mesures étaient destinées à donner aux gestionnaires davantage de pouvoir et de souplesse, ce qui explique qu'un système de budgets de fonctionnement unique a été créé grâce auquel les gestionnaires de services gouvernementaux recevaient un budget unique pour couvrir tous leurs frais de fonctionnement, notamment l'acquisition de petits biens immobilisés. Les gestionnaires avaient en outre davantage de pouvoirs discrétionnaires pour l'achat et l'utilisation de certains services communs. Par ailleurs, la Loi sur la réforme de la fonction publique, qui faisait partie de l'initiative FP 2000, et qui apportait des modifications à la loi-cadre de gestion du gouvernement, a été promulguée en avril 1993 et comportait un certain nombre de mesures visant à simplifier la classification des emplois, à faciliter le déploiement du personnel et à modifier les méthodes de négociations collectives.

S'il est un fait que l'initiative FP 2000 est surtout axée sur l'habilitation, il n'en demeure pas moins que l'on y trouve certaines mesures exécutoires, notamment l'élimination dans toute la fonction publique de niveaux de gestion, en 1991, à savoir qu'il ne devait pas y avoir plus de trois niveaux de cadres de direction en-dessous du niveau de sous-ministre.

Il est difficile d'évaluer la portée de l'initiative FP 2000 du fait qu'elle ne comportait pas d'objectifs concrets à partir desquels le rendement aurait pu être évalué. En outre, les organismes qui ont essayé d'adopter les principes de FP 2000 ne se sont pas beaucoup intéressés à surveiller l'évolution des progrès. Dans le cadre de cette initiative, le greffier du Conseil privé devait publier des rapports d'étape annuels lesquels, en l'absence de mesures systématiques, devaient compter principalement sur des descriptions et autres anecdotes.

L'absence de leadership durable au niveau politique a constitué un gros problème auquel s'est confrontée l'initiative FP 2000 qui était principalement, comme nous l'avons déjà dit, un projet interne destiné aux activités de niveau C. Il se trouve que ce niveau est celui où la fonction publique dispose des plus grands pouvoirs pour agir seule, sans participation active du gouvernement. En particulier, FP 2000 compte principalement sur le recours à des mesures habilitantes pour entraîner des changements culturels. L'expérience démontre que cette approche n'aura de véritables chances de réussir que si le cadre des structures et autres encouragements qui l'entoure fait l'objet de transformations fondamentales, ce qui n'a pas été le cas.

On peut dire aujourd'hui qu'à cause de l'époque où elle a été lancée, l'initiative FP 2000 a été vouée à l'échec. En effet, un an à peine après son déclenchement, elle a été « engloutie » par divers événements, notamment une série de réductions des budgets de fonctionnement, l'imposition d'un gel de l'embauche et des compressions salariales, auxquelles il faut ajouter des réductions des niveaux de personnel (dont 10 % dans la catégorie EX). Le gros appui qu'a recueilli la grève de 1991 démontre bien les répercussions néfastes de ces changements (plus particulièrement du gel des salaires) sur le moral des fonctionnaires. Ainsi, les compressions des ressources et la baisse du moral ont contribué à saper les gains que FP 2000 cherchait à obtenir au niveau de la prestation des services.

Bien que le nom même de FP2000 soit aujourd'hui effacé des mémoires (il ne figure d'ailleurs plus sur les rapports annuels du greffier), son esprit n'en continue pas moins de vivre. Ses préceptes continuent en effet d'influencer la façon dont pensent nombre de gestionnaires dans les milieux gouvernementaux, et ses idées sont toujours promulguées dans le cadre d'un certain nombre d'initiatives du Conseil du Trésor, notamment celles qui portent sur les normes de services et les services de qualité.

Normes de services

Dans son budget de février 1994, le gouvernement prenait l'engagement de publier des normes de services d'ici à 1995 et une déclaration sur les services de qualité, à l'été de cette même année. L'initiative sur les normes de services a été dirigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et construite à partir d'un certain nombre de projets ministériels existants. Cette initiative prévoit que les ministères et organismes gouvernementaux doivent arrêter des normes de services en fonction de consultations auprès de clients, et les rendre disponibles aux points de services. Les ministères et organismes doivent par ailleurs évaluer le rendement d'après ces normes, qui doivent comprendre les cinq éléments ci-après, et en publier le résultat :

- une description des services;
- des engagements ou principes en matière de qualité des services;
- les objectifs de la prestation des services;
- les coûts de la prestation des services; et
- les mécanismes de plaintes et de recours.

L'objet de l'initiative est de permettre aux contribuables d'évaluer s'ils en ont pour leur argent, et d'aider également les fonctionnaires à circonscrire les secteurs où des améliorations s'imposent. Elle n'a toutefois aucune assise législative et n'a pas la même importance au niveau politique que la Citizen's Charter, par exemple, au Royaume-Uni²². Le SCT a pour rôle de donner des directives et de surveiller les progrès, mais la rigueur avec laquelle l'initiative est mise en place est fonction des priorités ministérielles qui ont surtout cherché dernièrement à s'adapter aux conséquences de la réorganisation ministérielle et de l'examen des programmes. Qui plus est, le SCT précise dans son rapport au Parlement que « il faudra davantage adapter les cadres de responsabilisation aux besoins afin de maintenir l'accent sur les résultats et de le faire avec efficacité²³. »

Service de qualité

La déclaration de service de qualité comporte une série de principes en vertu desquels le client peut s'attendre à recevoir un service qui :

- est rapide, fiable et exact;
- est courtois et respecte ses droits, sa dignité, sa vie privée et sa sécurité;
- est un bon rendement pour son argent, et est intégré pour en faciliter l'accès et le rendre pratique pour le client;
- assure la transparence des règles, décisions et autres règlements applicables;
- respecte la *Loi sur les langues officielles*;
- fait l'objet d'un examen périodique et est évalué en fonction de normes de services publiées, les résultats de ces examens étant communiqués aux clients, et
- est amélioré où c'est possible, en tenant compte des suggestions, des préoccupations et des attentes du client.

Avec l'aide de nombreuses personnes de divers ministères, dans le but d'appuyer la promulgation de tels principes le SCT a élaboré une série de guides dont chacun se penche sur un aspect particulier du service de qualité. Plutôt que de s'adresser à certains secteurs bien précis, ces guides étaient jusqu'à présent de nature générique.

6.2 RÉORGANISATION MINISTÉRIELLE

Dans le cadre de la grande réorganisation ministérielle annoncée le 25 juin 1993, les ministères ont vu leur nombre grandement diminuer, et ont été d'autre part restructurés d'après leurs fonctions plutôt que leurs clients. Ainsi, les ministères sont passés de 32 à 23, et parallèlement huit autres ont été créés ou restructurés et 15 ont, soit fermé leurs portes soit procédé à une fusion avec d'autres ministères.

Cette réorganisation avait pour objectif de promouvoir la coordination des politiques grâce, d'une part à la mise en place d'un plus petit Cabinet et d'autre part à l'internalisation, au sein des ministères, des décisions relatives à la mise en application des politiques et à la conception des programmes, lesquelles décisions nécessitaient auparavant de très longues consultations entre les ministères. Cette intégration avait aussi pour but de donner aux ministres des pouvoirs plus clairs dans leurs champs de compétence.

Des changements ont également été apportés aux organismes centraux. Ainsi, le Bureau des relations fédérales-provinciales a été réintégré au Bureau du Conseil privé (BCP), renforçant ainsi l'aide au premier ministre, et le Bureau du Contrôleur général a quant à lui été réintégré au SCT. Cette procédure a été supervisée par un Bureau de mise en oeuvre sous la présidence du greffier du Conseil privé, avec l'aide d'un petit secrétariat du BCP. Bien que cette réorganisation ait été planifiée et que sa mise en oeuvre ait commencé sous l'ancienne administration conservatrice, le nouveau gouvernement libéral qui a pris le pouvoir le 4 novembre 1993 n'a que très légèrement modifié ses caractéristiques

²² Pour être juste, il faut préciser que dans l'ensemble les activités du gouvernement fédéral se prêtent moins à la mise en place de normes de services que les activités de gouvernements provinciaux ou de gouvernements nationaux unitaires, lesquels mettent beaucoup plus l'accent sur les services directs.

²³ Pour une fonction d'examen plus efficace : rapport présenté au Parlement par le président du Conseil du Trésor, 1995, p. 2.

fondamentales. Afin de bien démontrer son engagement de toujours envers le renouvellement de la fonction publique, le nouveau gouvernement a désigné un ministre chargé de responsabilités particulières dans ce domaine. Le Comité consultatif sur la restructuration gouvernementale, créé sous l'ancien gouvernement, qui donnait des conseils sur la réduction des coûts, l'augmentation de l'efficacité et l'amélioration des services, a été conservé et chargé de faire rapport à ce ministre.

Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, les répercussions sur la fonction publique d'une réorganisation d'une telle envergure ont été considérables. Elle a en effet entraîné une diminution de 17 % du nombre de sous-ministres et de sous-ministres adjoints. En outre, quelque 200 postes du niveau de la direction ont été touchés, la plupart à la suite du regroupement de commissions ministérielles ad hoc. Ces changements ont également perturbé la vie de plusieurs milliers de fonctionnaires qui ont dû s'adapter à la nouvelle structure ainsi qu'à la nouvelle culture de société. On pensait alors que ces coûts à court terme étaient justifiés par les avantages à plus long terme d'un plus petit cabinet, d'une plus grande cohérence au niveau des politiques et d'une augmentation des pouvoirs et contrôles ministériels sur les opérations gouvernementales.

Cette réorganisation comportait les trois étapes suivantes :

Phase I : Concentration des fonctions administratives

Phase II : Rationalisation des opérations

Phase III : Réexamen en profondeur des programmes et services.

Seule la Phase I a été terminée dans les délais prévus. Les phases II et III ont été remplacées par l'Examen des programmes du gouvernement libéral (voir ci-après).

En ce qui a trait au modèle de prestation de services décrit à la Section 3, la réorganisation ministérielle constitue véritablement une activité de niveau A. Afin d'accélérer les choses, cette réorganisation a été menée de manière très exécutoire. En tant qu'activité de niveau A, elle avait la capacité de saper ou d'interrompre des initiatives de niveaux B et C, particulièrement celles ne jouissant pas de la stabilité offerte par des dispositions législatives distinctes. Certaines initiatives « plus douces » de niveau C (comme des éléments de FP 2000) sont particulièrement vulnérables à de tels changements. Parallèlement, cela constituait un point de départ logique à l'examen des programmes qui a été entrepris jusqu'aux niveaux B et C.

6.3 EXAMEN DES PROGRAMMES

Dans le budget de février 1994, le gouvernement fédéral annonçait un examen exhaustif de tous ses programmes dans le but de s'assurer que les ressources à la baisse du gouvernement seront dirigées vers les besoins prioritaires et vers les secteurs où le gouvernement fédéral est le mieux placé pour fournir des services. L'« examen des programmes » a été conçu dans le but d'entreprendre une profonde réflexion sur le rôle du gouvernement fédéral et sur la façon dont il devrait remplir ce rôle. Il s'agissait en fait d'une nouvelle orientation par rapport aux efforts du passé axés sur le contrôle des dépenses, en se basant sur des principes fondamentaux plutôt qu'en ayant recours à des compressions générales. Ainsi, les ministres et leurs ministères ont entrepris eux-mêmes cet examen d'après une série de six tests, soit :

- **Test de l'intérêt public** - Le secteur de programmes ou l'activité continue-t-il de servir un intérêt public?
- **Test du rôle du gouvernement** - Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans ce secteur de programmes ou cette activité?
- **Test du fédéralisme** - Le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié, ou bien le programme fera-t-il l'objet d'une restructuration avec les provinces?
- **Test du partenariat** - Quelles activités ou quels programmes devraient ou pourraient être transférés en tout ou en partie au secteur privé/bénévole?

- **Test de l'efficacité** - Si le programme ou l'activité est poursuivi, comment pourrait-on en améliorer l'efficacité?
- **Test de la capacité financière** - Dans le contexte des compressions financières, le gouvernement peut-il se permettre l'ensemble de programmes ou d'activités qui en résultent? Dans la négative, quels programmes ou activités seraient abandonnés?

En ce qui a trait au modèle présenté à la Section 3, les trois premières questions portent sur la justification du programme par rapport à la politique fédérale (c.-à-d. niveau A). Les tests 4 et 5 (en partie) touchent au choix du mécanisme de prestation (c.-à-d. niveau B). Le test 5 quant à lui s'intéresse également à la question de la conception du système de prestation (c.-à-d. niveau C), et le test 6 est davantage axé sur la nécessité de réduire les coûts, et pourrait entraîner un recyclage aux cinq autres tests. Bien que la nécessité de réduire les dépenses publiques tout en maintenant les mêmes niveaux de services ne soit pas explicitement incluse comme test, elle n'en crée pas moins des pressions pour se pencher sur des possibilités de mettre en place des frais d'utilisation²⁴, ou bien de les augmenter, ou encore de partager les coûts. L'ensemble de l'initiative n'est pas exécutoire au-delà du cadre général des questions des tests et, plus précisément, de la nécessité absolue pour chaque ministère de réduire ses coûts.

Le budget du 27 février 1995 détaille les décisions ministérielles découlant de l'examen des programmes, dont on peut voir le sommaire à l'Annexe F. Dans l'ensemble, ces décisions devraient entraîner des économies annuelles d'environ 7,2 milliards de dollars d'ici à 1997-1998²⁵. Le budget du 2 mars 1996 faisait état d'économies supplémentaires réalisées dans le cadre de l'examen des programmes de l'ordre de 368 millions de dollars d'ici à 1997-1998, et prévoit le prolongement de l'examen d'une autre année, permettant ainsi des économies supplémentaires de 1,9 milliard en 1998-1999. Ces compressions des dépenses seront accompagnées d'une réduction de 16 % des effectifs de la fonction publique fédérale, soit quelque 45 000 emplois dont certains seront transférés au secteur privé ou au secteur sans but lucratif à l'issue de décisions sur la privatisation ou la décentralisation de certains programmes.

L'examen des programmes est appuyé par un certain nombre d'initiatives clés du Conseil du Trésor, notamment :

- l'élaboration d'un cadre pour des modes différents d'exécution des programmes;
- la mise en place d'un nouveau Système de gestion des dépenses, et
- des modifications au cadre de gestion des ressources humaines dans le but de faciliter la prise en charge des services de l'État par des fonctionnaires et le transfert de fonctionnaires à des organisations de l'extérieur.

Cadre pour des modes différents d'exécution des programmes

Lancée en 1995, cette initiative appuie l'examen des programmes en fournissant un cadre de référence destiné à aider les ministères et organismes à choisir les moyens qui conviennent le mieux pour fournir les programmes et services. Ce cadre définit des stratégies pour changer la façon dont les programmes et services sont fournis, énonce des principes et critères (de façon plus détaillée que les tests d'examen des programmes) pour évaluer si d'autres modes d'exécution permettraient d'atteindre les objectifs du gouvernement, et décrit également d'autres modes d'exécution des programmes et leurs dispositions en matière de responsabilité, de financement et de gestion des ressources humaines. Ces modes différents comprennent notamment les organismes de service spéciaux (OSS) (voir ci-après), les organismes distincts (publics), les établissements publics, les sociétés d'État, les partenariats publics, la cession à un autre niveau de gouvernement, la sous-traitance, des dispositions relatives à l'exploitation par des entrepreneurs privés d'entreprises dont le gouvernement est propriétaire, la passation de marchés de services, les entreprises mixtes, de dispositions en matière de licences et de franchises, les ententes secteurs public-privé, la cession à des entreprises sans but lucratif ou communautaires, et la privatisation.

²⁴ Dans le cas où il pourrait être démontré que des individus ou groupes particuliers tireront profit du service.

²⁵ Ces économies comprennent les recettes supplémentaires venant du recouvrement des coûts qui font partie des recettes non fiscales.

Ces directives ont pour objet de s'appliquer à l'ensemble des opérations gouvernementales ce qui explique qu'elles sont rédigées en termes très généraux. Par conséquent, bien qu'elles soient utiles, il faut procéder à une certaine analyse interprétative avant de les appliquer à un contexte fonctionnel particulier.

Système de gestion des dépenses

Un nouveau Système de gestion des dépenses (SGD) a été présenté en 1994-1995 dans le but d'intégrer le processus de planification budgétaire au cycle de planification du Cabinet, ce qui permet de la sorte d'examiner les nouvelles propositions de politiques et de programmes dans le contexte des priorités globales du gouvernement et de son cadre fiscal. De nouvelles initiatives peuvent être prises en considération en dehors du cycle du budget et de planification, mais elles doivent cependant être financées par des réaffectations au sein du cadre budgétaire existant. Un des grands objectifs du système de gestion des dépenses est d'encourager l'adoption d'une démarche plus stratégique relativement aux dépenses des ministères, parallèlement à une plus grande liberté par rapport aux contrôles de l'organisme central. En vertu de ce système, les ministères sont censés préparer des plans opérationnels et des perspectives sur les priorités et dépenses des programmes, ce qui rend ainsi véritablement possible de préciser les objectifs des unités opérationnelles et de fixer des buts ou des normes de rendement, et de se concentrer de la sorte sur une meilleure gestion et une plus grande obligation de rendre compte. Cependant, comme l'a indiqué Peter Aucoin, à moins que les ministres soient disposés à rendre de tels plans explicites et transparents, et de tenir les fonctionnaires responsables, il est peu probable que le SGE aura un impact important sur la gestion publique²⁶.

Cadre de gestion des ressources humaines

Les récentes modifications apportées au cadre de gestion des ressources humaines ont pour but de faciliter l'adoption de mécanismes différents d'exécution. Un des éléments clés de ce nouveau cadre est l'élargissement de la définition d'offre d'emploi raisonnable en vertu de la Directive sur le réaménagement des effectifs, qui inclut dorénavant les offres de maintien de l'emploi lorsque le travail est transféré aux gouvernements provinciaux ou au secteur privé (sous réserve d'un certain nombre de conditions). Grâce aux récents changements de politique il est aussi plus facile pour les fonctionnaires de prendre en charge des services de l'État.

6.4 AUTRES INITIATIVES IMPORTANTES

Organismes de service spéciaux (OSS)

L'initiative des OSS a été lancée à la fin des années 1989 par la création des cinq premiers organismes du genre. Les OSS sont des unités opérationnelles discrètes au sein de ministères gouvernementaux, fonctionnant dans le cadre d'un régime comportant une plus grande souplesse de gestion et davantage d'obligations de rendre compte des résultats. Bien qu'il y ait certaines similitudes avec le modèle « Executive Agencies » du Royaume-Uni, une des principales différences vient du fait qu'un chef d'OSS rend compte à des fonctionnaires (sous-ministres ou sous-ministres adjoints) et non pas à des ministres. De plus (toujours en comparaison avec les Executive Agencies du Royaume-Uni), le concept des OSS n'a jamais recueilli beaucoup d'appuis au niveau politique et n'a pas été non plus considéré comme un facteur fondamental dans la réforme de la fonction publique. Ainsi, les OSS ne représentent que 3 % seulement de la fonction publique et se composent principalement d'organisations qui sont strictement opérationnelles et quelque peu périphériques aux mandats de base de leurs ministères.

L'expérience relative aux OSS démontre qu'entre les mains d'un dirigeant efficace, ce modèle peut permettre d'acquérir une identité organisationnelle plus forte, un sens plus prononcé des objectifs, une perspective davantage stratégique des opérations et une meilleure focalisation sur les besoins du client et la qualité du service (à savoir qu'il peut permettre d'acquérir la capacité organisationnelle)²⁷. Toutefois, le modèle dans sa forme actuelle est trop faible pour garantir que les gains quels qu'ils soient seront maintenus. Dans un récent document du Bureau du Vérificateur général du Canada²⁸ sur les OSS, on peut lire ce qui suit :

²⁶ Peter Aucoin *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, IRP, 1995, p. 249

²⁷ Pour une discussion plus approfondie de cette question et d'autres aspects de l'expérience des OSS, voir J. David Wright et Graeme Waymark *Special Operating Agencies: Overview of the Special Operating Agency Initiative*, CCG et CAC, août 1995. Il s'agit du premier document d'une série portant sur les questions connexes aux OSS.

²⁸ *Rapport d'étape sur les organismes de service spéciaux : Sommaire des conclusions*, Bureau du Vérificateur générale du

« ...pour certaines activités gouvernementales, les OSS devraient pouvoir fournir de meilleurs services à un coût moindre et, par conséquent, devraient être maintenus; pour cela, les ministres du Conseil du Trésor, les ministres et les sous-ministres des ministères où les OSS sont situés ainsi que les chefs des OSS devront :

- définir plus clairement l'objet et l'orientation de l'initiative des OSS dans son ensemble;
- faire accepter et appuyer davantage le concept de l'initiative des OSS par les parties intéressées - fonctionnaires, syndicats, fournisseurs et concurrents, grand public et parlementaires;
- améliorer les critères permettant de déterminer les activités gouvernementales, s'il en est, qu'il faudrait convertir en OSS et les OSS dont il faudrait changer la structure;
- établir, pour les OSS, des objectifs de rendement et des priorités d'amélioration plus clairs et plus concrets, et les enchâsser dans leurs chartes en vue d'assurer une certaine continuité; définir plus clairement la répartition des responsabilités entre les chefs des OSS et les sous-ministres (agissant au nom des ministres); assortir ces responsabilités des pouvoirs et de la liberté d'action appropriés; surveiller le rendement des organismes en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs fixés et au respect des priorités établies;
- établir un cadre de communication de l'information au public en se servant des rapports ministériels de reddition de comptes (Partie III du Budget des dépenses) et en prenant des mesures de nature à préserver la confidentialité;
- élaborer, à l'intention des OSS, des lignes directrices claires régissant la concurrence pour la prestation de services aux ministères fédéraux, et la concurrence avec d'autres entreprises pour les marchés du secteur privé et s'y conformer;
- prendre les dispositions nécessaires pour mener d'autres études d'étape sur l'initiative des OSS afin d'évaluer les progrès et de rectifier le tir au besoin. »

En ce qui a trait au modèle de la Section 3, les OSS sont une initiative de niveau B. Ils ont souffert du fait de ne pas bénéficier d'une vision de niveau A.

Politique de réglementation de 1992

En 1992, le Conseil du Trésor annonçait une nouvelle politique de réglementation qui était destinée à se pencher sur les problèmes causés par les trop nombreux règlements, rendant ainsi la tâche difficile au Canada pour être concurrentiels sur les marchés mondiaux, de même que les problèmes des coûts de la mise en oeuvre, étant donné la diminution des ressources publiques. Ainsi, la politique devait s'assurer que les règlements ne seraient utilisés qu'en cas de nécessité absolue.

Cette politique exige des ministères qu'ils envisagent une vaste gamme de solutions de rechange aux règlements (p. ex. campagnes d'information, normes volontaires, tribunaux, autoréglementation, normes de gestion ISO, stimulants axés sur le marché et dépenses directes du gouvernement) avant d'aller plus loin. Les ministères sont par ailleurs tenus de prouver que les avantages de tout règlement proposé sont nettement supérieurs aux coûts et que toute réglementation fait le moins possible obstacle à la position concurrentielle du Canada.

Une vaste consultation est assurée en vertu du Code d'équité en matière de réglementation du citoyen, à la fois pour garantir l'équité et pour circonscrire les répercussions imprévues. En outre, les divers règlements promulgués dans différents secteurs pour différentes raisons ayant entraîné des problèmes, la nouvelle politique insiste sur la nécessité d'envisager des chevauchements ou dédoublements possibles avec les règlements d'autres ministères fédéraux et également de gouvernements provinciaux et étrangers. Cette nouvelle politique de réglementation appuie fortement l'harmonisation des divers règlements gouvernementaux.

En vertu de la politique, des systèmes devraient être en place pour gérer efficacement les ressources en matière de réglementation et s'assurer :

- que les politiques sur l'observation et l'exécution sont clairement articulées, et
- que les ressources disponibles permettent de s'acquitter des responsabilités en matière d'exécution et de garantir l'observation lorsque le gouvernement est lié par les règlements.

Initiatives axées sur la technologie

Durant toute la période de la présente analyse, le rôle de la technologie de l'information (TI) et son potentiel pour économiser des fonds et améliorer le service, ont été de plus en plus communiqués. Par exemple, le budget de février 1994 insiste sur l'importance des investissements dans la TI et s'engage à économiser quelque 2 milliards de dollars en évitement de coûts sur une période de cinq ans grâce à l'application de la TI et à la modernisation des systèmes internes.

Un dirigeant principal de l'informatique (DPI) a été nommé en 1993 au SCT pour assurer le leadership dans le domaine de la gestion de l'information et celui de l'application de la TI, à tous les niveaux du gouvernement. Dans l'année qui a suivi, le Conseil du Trésor a publié le Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information dans lequel on peut lire que le plan en question «...envisage l'utilisation d'une infrastructure électronique à l'échelle de l'ensemble du gouvernement pour simplifier la prestation des services, réduire les chevauchements et améliorer la qualité et la rapidité des services fournis, à un coût moindre pour le contribuable²⁹ ».

Les autres initiatives à l'ensemble du gouvernement sont notamment les suivantes :

- le système d'acquisition et de règlement électroniques de TPSGC,
- Expo Innovation du CCG, qui constitue un forum où les ministères peuvent faire la démonstration de méthodes innovatrices de gestion, notamment des applications de la TI, et
- l'Institut des informaticiens du gouvernement, créé par TPSGC dans le but d'améliorer les compétences et connaissances.

L'expérience croissante acquise par le gouvernement dans l'utilisation de la technologie de l'information et sa prise de conscience de son potentiel à long terme en matière de réduction des coûts et d'amélioration du service, ont incité le Conseil du Trésor à envisager de publier la déclaration suivante :

« Les procédés électroniques constitueront le moyen préféré du gouvernement pour travailler au niveau interne, avec d'autres gouvernements, des organismes du secteur privé et les Canadiens et Canadiennes d'ici à l'an 1998. »

²⁹ Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information (Ébauche pour discussion), SCT, 1994.

7 DERNIÈRES INITIATIVES MINISTÉRIELLES

L'annexe H contient une liste et de brèves descriptions des quelque 200 initiatives ministérielles qui ont été signalées en réponse au sondage effectué à l'occasion de la présente étude. Bien que cette liste ne comprenne pas tous les projets d'envergure, elle donne une idée assez complète de ce qui s'est produit au cours des deux ou trois dernières années, surtout à la suite de l'examen des programmes.

7.1 NATURE DES CHANGEMENTS

Il est évident, d'après la liste de l'annexe H, que les ministères se montrent innovateurs dans les tentatives qu'ils déploient en vue de s'adapter à des budgets plus minces et à des demandes plus grandes. L'innovation est présente aux trois niveaux.

Niveau A

Les grandes initiatives entreprises à ce niveau se sont traduites par d'importants changements de nature politique, puisque le gouvernement a éliminé plusieurs subventions (notamment dans le domaine du transport et dans celui des affaires), qu'il a privatisé certains services et qu'il en a transféré d'autres (surtout dans le domaine du transport) à d'autres ordres de gouvernement ainsi qu'à des organismes sans but lucratif. Certains ministères en sont venus à se centrer beaucoup plus sur les fonctions de base de l'administration publique fédérale (formulation de politiques, réglementation, R-D, commerce international, etc.) et donc beaucoup moins sur la prestation de services directs. Dans certains cas (plus précisément dans celui de Nav Canada), des organismes de services entièrement nouveaux ont été mis sur pied en marge de l'administration publique. Bref, on a assisté à un déclin général de la prestation directe des services en tant qu'instrument politique.

Niveau B

La plupart des changements qu'on nous a signalés sont intervenus au niveau B. Cela tient en partie à l'axe de notre questionnaire, mais traduit aussi le genre de changements encouragés par l'examen des programmes. Les initiatives de niveau B appartiennent à trois grands groupes : les mesures de recouvrement des coûts, la refonte des programmes et l'adoption d'autres mesures de prestation des services (notamment le partenariat, le transfert de responsabilité en matière de prestation, l'affermage à la création d'entités plus autonomes au sein de l'administration publique).

Recouvrement des coûts

Dix des initiatives signalées appartiennent à cette catégorie, presque toutes s'assortissant de la mise en oeuvre de droits d'utilisation. Dans la plupart des cas, ces droits servent à amortir les coûts des activités de réglementation ou de traitement, quand ceux qui reçoivent ces services en retirent un avantage direct.

Refonte des programmes

On retrouve dans cette catégorie dix-sept des initiatives signalées. Plusieurs programmes de réglementation ont été modifiés, dans certains cas pour simplifier et mettre à jour les règlements; dans d'autres cas, il était question de réduire le fardeau réglementaire et, dans d'autres encore, on voulait que les entités réglementées participent plus étroitement au processus de réglementation. Qui plus est, l'aspect réglementaire de certains programmes a revêtu une plus grande importance, l'administration publique fédérale se retirant de la prestation directe de service. On peut retracer l'origine d'un certain nombre de ces changements à l'examen réglementaire qui a fait suite aux changements apportés à la politique de réglementation, en 1992.

Certains programmes ont été regroupés ou intégrés. Dans d'autres cas, on a adapté les stratégies d'exécution et de mise en oeuvre des programmes, afin d'éliminer les recoupements, de réaliser des économies et de regrouper les efforts. L'harmonisation des programmes se fait au sein des ministères, entre les ministères, de même qu'avec les provinces et les gouvernements étrangers.

Accords de partenariat

Pas moins de 24 initiatives étaient assortis d'une forme ou d'une autre de collaboration, et cela pour parvenir à faire plus avec moins. Ces accords de partenariat ont été conclus entre des ministères (4), avec d'autres ordres de gouvernement (5), avec des gouvernements étrangers (2), avec le secteur privé (5) et avec des organismes sans but lucratif (2). Les six autres concernent tout un éventail d'intervenants. La forme précise que revêt la collaboration varie. Par exemple :

- il peut s'agir d'activités complémentaires visant à la réalisation d'un objectif commun;
- un organisme peut effectuer le travail pour le compte d'un autre;
- une organisation séparée peut être mise sur pied et administrée conjointement;
- des ressources peuvent être mises en commun pour entreprendre certaines entreprises;
- il peut être question de partager des connaissances et des compétences;
- il peut s'agir de favoriser l'accès aux citoyens, par le biais d'une interface commune;
- il peut être question de partager des coûts, des risques et des avantages, de diverses façons.

Il est évident que les ministères vont devoir de plus en plus renoncer au luxe des bureaucraties qui consiste à tout faire à l'interne. Contraints d'offrir des services qui soient intégrés et adaptés aux besoins — dans les limites de budgets en diminution constante —, les organismes gouvernementaux doivent rechercher d'autres points d'appui, dans toute la mesure du possible. Cependant, même de telles mesures peuvent permettre de réduire la facture des contribuables et d'offrir des services mieux adaptés aux besoins des bénéficiaires, les choses sont moins évidentes quant à la façon dont celles-ci fonctionnent relativement aux deux autres éléments de la figure 2 (à savoir l'appui aux objectifs d'une politique nationale et le respect des valeurs publiques et des principes de la démocratie). Qui plus est, l'existence de telles mesures risque d'être menacée par des luttes internes (interministérielles), par des guerres de compétences (intergouvernementales), par des incongruités sur le plan des objectifs (secteur privé) et par des différends idéologiques (secteur du bénévolat).

Transfert de responsabilités

En tout, 14 initiatives ont porté sur le transfert de responsabilités (7 à d'autres ordres de gouvernement, 3 à des organismes sans but lucratif et 4 au secteur privé). Dans tous les cas, et contrairement aux transferts complets de responsabilités, le gouvernement fédéral conserve la responsabilité ultime des programmes en question. Ce genre de mesure donne plus de discrétion à l'autre partie que les ententes habituelles (voir section suivante). Bien que de telles mesures soient susceptibles, pour les contribuables à l'échelon fédéral, de réduire la facture au titre des coûts administratifs,

elles se justifient beaucoup mieux par le fait que l'autre partie possède une connaissance spécialisée ou locale pouvant lui permettre d'améliorer la rentabilité des programmes. Quand la partie qui bénéficie de la mesure est aussi un client du programme, le risque de dépendance du client augmente, ce qu'il convient de surveiller de près.

Sous-traitance avec le secteur privé

Douze des initiatives concernaient des contrats signés avec des entreprises du secteur privé. Dans plusieurs cas, on a profité d'une infrastructure déjà existante, à l'extérieur de l'administration publique, et le gouvernement a pu ainsi économiser les coûts de mise en oeuvre d'une infrastructure semblable. Tous ces contrats ne sont pas concurrentiels. Dans d'autres cas, les installations gouvernementales peuvent être gérées par des entreprises du secteur privé, dans le cadre de contrats compétitifs. On parle alors d'entreprises appartenant à l'État et exploitées par le secteur privé (GOCO), ce qui se fait quand le secteur privé hésite à se lancer dans la course à cause des coûts élevés de construction en début de projet. Dans ce cas, il s'agit d'une prise en charge par les employés (PCE) qui pourrait être plus courante dans l'avenir, grâce à la nouvelle politique de prise en charge des services de l'État par des fonctionnaires, dont il est question à la Section 6.

Mesures touchant à une autonomie et à une responsabilisation plus grandes

Les initiatives de ce genre sont destinées à accroître la capacité des organismes gouvernementaux d'offrir leurs services, grâce à une plus grande souplesse de gestion et à un plus grand degré de stabilité, en contrepartie d'une plus grande responsabilité dans la réalisation des objectifs fixés. Les organismes de service spécial (voir Section 6) demeurent le principal exemple de cette approche au sein de l'administration publique fédérale, puisque six³⁰ initiatives du genre nous ont été signalées dans le cadre de notre sondage. Cependant, les OSS ne sont pas les seuls arrangements du genre et notre sondage a permis de constater l'existence d'autres formules d'organismes de service spécial ne correspondant pas au modèle établi. Les trois nouveaux organismes annoncés dans le budget de 1996 pourraient très bien marquer une généralisation de cette approche au sein de l'administration publique fédérale.

Bien qu'il n'en ait pas été question dans notre sondage, tout un éventail de mesures ont déjà été adoptées pour conférer une plus grande autonomie dans le cadre des activités gouvernementales. Au-delà des OSS (et par ordre d'autonomie croissante), on trouve ainsi les organismes détachés (statutaires), les établissements publics et les sociétés d'État.

Niveau C

Les changements signalés au niveau C sont de deux ordres. Viennent d'abord ceux qui sont destinés à améliorer en général la capacité d'offrir le service. Puis, viennent ceux qui correspondent à des changements précis apportés à certains aspects du service et à la façon dont celui-ci est offert.

Amélioration de la capacité en général

Cinquante-six des initiatives appartiennent à cette catégorie. Les plus nombreuses sont les suivantes : regroupement de régions, de directions ou d'activités (9); regroupement ou partage de services et de systèmes de soutien (9); décentralisation (8); déstratification (4); mise sur pied d'équipes autour de projets (4) et automatisation des activités (4). Les 18 autres initiatives portent sur : l'accroissement de la souplesse, l'amélioration des méthodes de gestion, la réorganisation à l'interne des fonctions, la centralisation et l'amélioration des processus ainsi que des mécanismes de consultation. La plupart de ces mesures, qui concernent des changements de structure et de processus, ont sans doute bénéficié de la mise en oeuvre de tout un éventail d'interventions plus « douces », au niveau des ressources humaines (ex. : formation, rétroaction, etc.), et qui étaient exclues du domaine de notre sondage.

³⁰ On dénombre actuellement 16 OSS dans la fonction publique fédérale.

Il en découle une plus grande intégration (des services de soutien, des unités organisationnelles, des activités et du travail), s'accompagnant d'un certain degré de décentralisation de la prise de décisions. Ces deux tendances éloignent davantage les organismes gouvernementaux du modèle traditionnel d'organisation bureaucratique.

Changements d'aspects précis de la prestation des services

En tout, 42 initiatives appartiennent à cette catégorie. Dans 9 cas, les organismes ont simplifié ou rationalisé les procédures que leurs clients devaient suivre, afin de réduire le temps et les coûts d'accès à l'administration publique ou d'accélérer le service. Dans 10 cas, il a été question d'adopter un guichet unique pour mieux servir la clientèle. Il a aussi été question de coimplantation (3), de programmes d'information publique (2), d'adoption de normes de service (1) et de nouvelles mesures destinées à répondre aux plaintes (1).

Toutefois, le groupe le plus important d'initiatives de ce genre (16) concerne l'adoption de mesures d'accès à l'information fondées sur des moyens technologiques. C'est ainsi qu'on retrouve la mise en oeuvre de systèmes informatiques commerciaux permettant de classer l'information (6), de la diffusion de l'information sur Internet (6), de l'instauration de lignes gratuites 1-800 (4) et de l'élaboration de base de données sur CD-ROM (2). Tout cela n'est qu'un petit exemple des nombreux projets entrepris à l'échelle de l'administration publique et où la prestation de services est facilitée par la mise en oeuvre des technologies de l'information. Comme nous l'avons vu à la Section 6, ce genre de démarche a été rendue possible grâce à une politique provisoire du Conseil du Trésor.

La prestation des services étant synonyme d'un recours accru à la technologie, la question de l'égalité d'accès (une des grandes valeurs du secteur public) ne manquera pas de se poser. Pour que tous ceux et toutes celles qui ne peuvent avoir accès ou qui ne peuvent utiliser la technologie offerte (pour quelque raison que ce soit) continuent de recevoir les services, il sera nécessaire d'offrir d'autres moyens d'accès (en personne, au téléphone, etc.), du moins pendant une période de transition. En même temps, l'administration publique voudra peut-être compléter ses programmes existants afin qu'il soit plus facile, pour les Canadiennes et les Canadiens, d'utiliser la technologie et d'accéder aux services offerts.

7.2 FACTEURS INFLUANT SUR LES CHANGEMENTS

Les participants à quatre groupes de réflexion ont dégagé un certain nombre de facteurs qui, selon eux, sont favorables aux changements susmentionnés. Ils ont aussi dégagé les facteurs qui favorisent ou, au contraire, entravent le changement.

Facteurs stimulant le changement

Ce sont, de loin, les pressions visant à réduire les dépenses et à accroître les recettes, au lendemain de l'examen des programmes, qu'on a le plus souvent citées en tant que facteur stimulant le changement. Les variations sur le même thème proposées par les participants sont les suivantes : pressions exercées pour parvenir à une plus grande efficacité; nécessité d'améliorer le service à la clientèle (mentionnée par plusieurs d'entre eux), et réduction des coûts de conformité imposés aux clients. On retrouve aussi les changements de culture, la protection des actifs, les directives ministérielles, la réalisation de la synergie, les changements survenus dans le caractère de la fédération, le changement de rôle du gouvernement fédéral, le rapport du Vérificateur général et les possibilités qu'offrent les technologies de l'information.

Facteurs favorisant le changement

Les facteurs favorisant le changement tiennent davantage à chaque organisme qu'à l'administration publique dans son ensemble. Plusieurs participants ont parlé de l'importance que revêt l'appui accordé par le ministre ou le sous-ministre. Il a aussi été question du soutien accordé par

les employés et de la demande globale de changement émanant de tous les intervenants. Certains représentants d'OSS ont estimé que le statut d'organisme de service spécial les avait incités à apporter des changements. Enfin, d'autres facteurs ont été invoqués : pressions en faveur de la reddition de comptes; changements d'ordre législatif; petite échelle des projets; discrétion des projets; compatibilité des cultures; discours positif; objectifs clairs; leadership affirmé; ambiguïté des règles; ignorance des règles; compressions budgétaires; technologie et évaluation des performances.

Facteurs entravant le changement

Voici les principaux inhibiteurs du changement qui ont été mentionnés : obstruction par les organismes centraux³¹ et par le ministère (ne serait-ce qu'à cause de l'inertie); absence de vision générale (les initiatives étant entreprises sans que les fondements soient clairs); culture non adaptée (manque d'initiative, opposition entre les valeurs du personnel et les objectifs de l'organisation, etc.); défis d'ordre pratique dus à la nécessité de jeter un pont entre les partenaires potentiels; règles beaucoup trop strictes; structure de classification actuelle et manque d'appui ministériel.

7.3 NOUVELLES QUESTIONS

Les participants ont dégagé et analysé tout un éventail de questions touchant aux changements apportés au système de prestation des services de l'administration publique fédérale :

- Rôle de l'administration publique fédérale;
- Rôle des organismes centraux;
- Transferts, privatisation et partenariat;
- Frais d'utilisation et recouvrement des coûts;
- Concurrence;
- Responsabilisation;
- Évaluation de la performance;
- Motivation;
- Recrutement, mutation, promotion et formation;
- Questions touchant à la structure et au processus;
- Technologie;
- Leadership.

Rôle de l'administration publique fédérale

Nous avons constaté que les gens ont généralement l'impression que cet aspect de l'examen des programmes n'a pas reçu la même attention que les autres. On peut, en partie, attribuer ce phénomène à la démarche « ascendante » retenue pour l'examen. Il est normal que les questions touchant au rôle du gouvernement soient réglées à l'échelon politique plutôt qu'à celui de l'administration publique. Cependant, les participants ont également souligné qu'il est souvent difficile de dégager le rôle qui devrait incomber au gouvernement fédéral, dans le contexte complexe et rapidement changeant de l'heure. Certains aspects, comme l'immobilier et certains services à valeur ajoutée qui pourraient être confiés au secteur privé, ont été mentionnés comme autant de domaines dont le gouvernement n'a pas forcément à se mêler. En revanche, il conviendrait certainement qu'il conserve la main haute dans d'autres domaines, comme la sécurité et la politique gouvernementale. Par ailleurs, il a été difficile de cerner la valeur de certains organismes, comme l'ACDI. Afin de garder leur utilité au yeux du public, certaines organisations devront peut-être modifier leur mission et leur culture afin de s'aligner sur les valeurs et les priorités changeantes de notre société.

Rôle des organismes centraux

Les participants entretenaient plusieurs préoccupations à propos du rôle que jouent les organismes centraux (surtout le Conseil du Trésor) dans le processus de changement. Ils ont générale-

³¹ Les questions et les problèmes liés aux organismes centraux sont abordés plus loin.

ment l'impression que les politiques du CT traînent de l'arrière par rapport aux événements ayant conduit à l'examen des programmes. Il a souvent été question des politiques en matière de ressources humaines³² et des droits d'utilisation. Les progrès lents réalisés sur le front de la réforme de la classification ont occasionné des problèmes à certains organismes, qui ont éprouvé de la difficulté à engager le personnel nécessaire; cette lenteur a aussi provoqué le départ d'employés compétents. Les gens ont l'impression que le SCT freine la mise en oeuvre des initiatives découlant de l'examen des programmes, en partie à cause d'une charge de travail excessive, mais aussi à cause de dysfonctionnements liés à la structure et à l'attitude générale qui règnent au sein de cette organisation, ainsi qu'à l'absence de vision cohérente et d'un cadre de travail habilitant.

De l'avis de nombreux participants, le SCT demeure cloisonné, sur un plan fonctionnel, ce qui rend très difficile l'adoption de toute mesure cohérente, comme la mise en oeuvre d'autres méthodes de prestation de services, exigeant une prise de décision intégrée au niveau fonctionnel. En outre, d'aucuns ont eu l'impression que le SCT appréhende mal les difficultés d'ordre pratique propres à la mise en oeuvre des politiques, et qu'il comprend mal que pour parvenir à des résultats, il faut prendre certains risques. Il demeure beaucoup trop rigide dans son approche qui ne laisse pas suffisamment de place à la diversité. Enfin, plusieurs participants ont cité des exemples de décisions ou d'informations erratiques pouvant être attribuées à une absence de vision cohérente.

En outre, des participants ont estimé que les changements de nature politique sont mal communiqués aux paliers inférieurs du SCT. Résultat : les gens ont l'impression que certains employés de cette organisation continuent d'évoluer en fonction du « vieux » cadre de politique et de fournir des renseignements et des avis ne correspondant pas à ce qui se fait ailleurs au sein du SCT. Plusieurs se sont dits également inquiets du temps qu'il leur faut passer pour fournir les renseignements exigés (« pour nourrir le monstre ») et de l'absence de rétroaction à propos des ébauches de soumissions.

Un grand nombre de participants étaient d'avis que le Conseil du Trésor devrait établir un cadre de politique large (assorti des systèmes financiers, administratifs et de classification appropriée), mais qu'il devrait ensuite s'en remettre aux différents organismes pour trouver les solutions leur convenant mieux, en fonction des circonstances qui leur sont propres et du contexte dans lequel ils évoluent. Cependant, certains participants ont précisé qu'il n'est pas toujours sain de supposer que les ministères savent ce qu'ils font. Le SCT pourrait devoir se montrer plus normatif dans d'autres domaines (comme les cadres de régie interne et de responsabilisation), du moins sur une base consultative³³. Les participants ont généralement convenu de la nécessité d'améliorer les communications entre les ministères et les organismes centraux, à toutes les étapes de la mise en oeuvre des nouvelles initiatives. Ce faisant, les employés concernés pourraient mieux comprendre le point de vue particulier de chaque ministère ou organisme central.

Malgré l'indifférence largement perçue chez les organismes centraux, et les frustrations que cela suscite, certains participants ont fait état de cas où le SCT a été très utile. Certains ont également signalé que le SCT applique des méthodes beaucoup moins intrusives que par le passé et que, récemment, il a même joué un rôle important pour assurer la cohérence des politiques opérationnelles. Les participants ont également jugé que l'organisme central a un important rôle à jouer en matière de coordination des politiques.

Le rôle des organismes centraux (et surtout du Conseil du Trésor) n'est pas bien défini et il est contradictoire, parce qu'on s'attend à ce qu'ils tiennent les rennes, ou du moins à ce qu'ils appuient activement le processus de changement tout en maintenant leur rôle traditionnel de « gardien » et « d'exécuteur ». Seule l'adoption d'une vision cohérente et axée sur le gouvernement, ainsi que d'un cadre législatif habilitant permettra de résoudre ces contradictions. Un tel cadre pourrait aussi permettre d'assurer une certaine cohérence et d'éviter de devoir suivre le processus laborieux où chaque projet de changement est considéré comme étant unique.

³² Aspect qui a été, depuis, réglé dans une certaine mesure, grâce au nouveau cadre établi.

³³ Il est intéressant de noter qu'il a été question de la même chose à l'occasion de la mise en oeuvre de l'initiative des Étapes suivantes, au Royaume-Uni. Le centre était en effet parti du principe que les organismes et les ministères seraient à même de déterminer eux-mêmes ce qu'il fallait faire dans des aspects comme l'établissement des objectifs et l'évaluation du rendement. Beaucoup, cependant, ont réclamé plus de conseils et d'avis, qu'on leur a par la suite fournis.

Transferts, privatisation et partenariats

Bien que d'accord avec la notion de transfert, plusieurs participants ont signalé qu'il est important de ne pas aller trop vite et de s'assurer que la partie prenante au transfert a les capacités voulues pour prendre le relais (on a cité l'exemple des transferts de pouvoirs aux peuples autochtones). Cependant, cet aspect ne sera peut-être pas facile à réaliser puisque l'expérience nous apprend qu'une fois le processus enclenché, les choses ont tendance à se dérouler à leur propre rythme, au fur et à mesure que la partie prenante réclame un contrôle accru. Une autre préoccupation concernait le transfert de responsabilités aux provinces, car on craint que cette opération, normalement destinée à supprimer le dédoublement de services, ne donne lieu à des manques. Enfin, d'aucuns ont signalé qu'en l'absence d'une véritable concurrence, les transferts au secteur privé pourraient occasionner une augmentation des coûts.

Pour ce qui est de la privatisation (notamment sous la forme d'une prise en charge par les employés), certains participants ont estimé que les règlements comme ceux régissant les conflits d'intérêt constituent un sérieux obstacle. L'expérience tend à prouver qu'on peut s'affranchir de ce genre d'entraves à condition de bénéficier de l'appui soutenu des échelons supérieurs de l'administration publique et du gouvernement.

Plusieurs participants ont dit estimer qu'il est de plus en plus nécessaire de conclure des ententes de partenariat si l'on veut pouvoir réaliser les objectifs fixés. On juge que la confiance est essentielle à la réussite, surtout dans les situations où l'administration publique fait office de catalyseur pour réunir différents intervenants afin d'offrir le meilleur service.

Droits d'utilisation et recouvrement des coûts

Plusieurs participants, appartenant à des services qui ont adopté des droits d'utilisation, ont indiqué qu'ils subissent à présent des pressions de la part de leurs clients pour limiter leurs coûts et faire la preuve des résultats atteints. En outre, les clients veulent obtenir la garantie qu'ils ne paient que pour les services obtenus. En outre, le fait d'imposer des droits suscite certaines attentes chez les clients qui espèrent que le service sera maintenu malgré les compressions opérées dans l'administration publique et que les droits qu'ils versent seront diminués en cas de réduction de service. Un participant au moins a fait état d'un effort conscient déployé en vue de mieux adapter les services aux besoins des clients, depuis qu'ils sont facturés et, un autre, a souligné que le fait d'imposer des droits d'utilisation rend souhaitable une plus grande intervention des clients dans le processus de prise de décisions. Enfin, les participants sont généralement tombés d'accord sur le fait que la réussite de toutes ces initiatives de recouvrement des coûts dépend d'une communication ouverte et de solides programmes de relations publiques.

Certains participants se sont dits préoccupés par certains risques associés à l'imposition de droit d'utilisation :

- accès limité aux services pour lesquels on facture des droits, ce qui risque de porter atteinte à la dimension « bien public » du service offert;
- incitation des organismes gouvernementaux à porter beaucoup plus d'attention aux activités à valeur ajoutée et à la recherche de nouveaux marchés (ex. : sur le plan international), qui rapportent des recettes, plutôt que sur leurs responsabilités de base;
- introduction de ce qui correspond, en fin de compte, à une taxe supplémentaire quand les droits sont supérieurs aux coûts de fourniture du service;
- protection des monopoles gouvernementaux qui n'ont pas à devenir plus efficaces³⁴.

Ainsi, en ce qui concerne la figure 2, l'imposition de droits d'utilisation semble donner lieu à des pressions qui vont dans le sens d'une limitation des coûts et d'une amélioration des services en réponse aux besoins des clients, bien que les deux autres facteurs liés au soutien accordé à la politique et au maintien des valeurs publiques, soit l'équité et l'uniformité, risquent d'en pâtir.

³⁴ Bien qu'il s'agisse certainement là d'un risque potentiel, plusieurs participants (comme nous l'avons vu plus haut) croient que ce problème est nettement compensé par les pressions que les clients qui versent des droits compensateurs exercent en vue de maintenir les coûts à un bas niveau.

Concurrence

Plusieurs participants représentaient des organismes ayant eux-mêmes vécu le phénomène de la concurrence dans leur domaine d'activités, en tant que moyen d'obtenir de meilleurs services des organismes indépendants, ou ont assisté à ce phénomène ailleurs. Dans certains cas, comme dans celui des services communs facultatifs, la nature de la concurrence est tout de suite évidente. Cependant, les services gouvernementaux sont également confrontés à une concurrence plus subtile, comme celle déployée pour attirer des immigrants potentiellement productifs ou pour fournir des informations (comme les services météorologiques). Les participants au premier groupe de réflexion ont généralement convenu qu'il fallait mieux préciser les règles de la concurrence. Par exemple, on les a encouragés à conclure des ententes de partenariat ou de collaboration avec des organismes du secteur privé avec lesquels ils peuvent également être en concurrence. De plus, la détermination avec laquelle ils peuvent promouvoir leurs services fait l'objet d'une ambiguïté considérable. Enfin, nous avons appris qu'un organisme est en train d'essayer de privatiser un service concurrentiel facultatif, sans avoir l'avantage d'une politique claire énonçant la façon de procéder. Il est nécessaire, pour tout ce qui touche à la concurrence, d'adopter une position qui se défende sur le plan politique — une sorte de plan de jeu à long terme — en ce qui concerne le bien public et les participants ont estimé que c'est le conseil des ministres qui serait le mieux placé pour prendre ce genre de décision.

Si l'on reconnaît en général que la concurrence entre organismes de service du secteur privé est positive, la chose est moins certaine dans le cas des ONG. Si l'on exposait le milieu des ONG à la concurrence, on parviendrait peut-être à accroître leur efficacité, mais on risquerait aussi de détourner une partie de leurs ressources des tâches fondamentales qu'elles doivent remplir ce qui réduirait d'autant leur efficacité, sans compter que cela pourrait inciter les politiciens à faire pression sur ces organismes.

Responsabilité

Le thème de la responsabilité est ressorti à quelques reprises au cours des discussions. Les participants ont reconnu que, contrairement au secteur privé, l'administration publique est responsable envers le public (voir figure 2). Ils ont estimé que la présence de hauts fonctionnaires à la tête des ministères et l'application d'un système d'autocontrôle dans le sens horizontal permettent au sous-ministre et au ministre de s'acquitter de leurs responsabilités. Toutes choses étant égales par ailleurs, on ne voit pas bien en quoi le modèle des OSS peut s'avérer plus intéressant pour un sous-ministre.

Certains participants ont estimé que les initiatives de recouvrement des coûts donnent lieu à une responsabilisation directe envers ceux qui paient. Enfin, les participants ont jugé que la responsabilisation est un aspect qui n'est pas encore résolu dans les accords de partenariat.

Évaluation de la performance

Les participants ont convenu de la nécessité d'instaurer des normes de services et d'évaluer certains aspects de la performance, comme la satisfaction de la clientèle. Sans une évaluation appropriée, les contribuables n'auront jamais la certitude qu'ils bénéficient de services obéissant à un bon rapport qualité-prix. De plus, les participants ont estimé que l'évaluation de la performance est aussi importante que la reddition de comptes et qu'elle constitue même une façon de garantir la survie de l'administration publique. Certains ont dit avoir réalisé des progrès considérables alors que d'autres ont admis avoir encore beaucoup de chemin à parcourir. Quoi qu'il en soit, les participants ont dégagé un certain nombre de difficultés liées à cet aspect, notamment :

- difficulté de déterminer ce qu'il convient d'évaluer³⁵,
- fait qu'il n'est pas facile de mesurer les résultats de certaines activités importantes³⁶,
- manque de ressources;
- absence de stabilité en une époque de changements rapides;

³⁵ Par exemple, on s'est posé la question de savoir s'il était logique d'évaluer la performance de l'ACDI en fonction des résultats de l'aide internationale dans les pays bénéficiaires, puisque la contribution de l'ACDI peut ne représenter que 2 p. 100 des contributions totales. Dans de tels cas, il serait plus raisonnable d'évaluer les intrants, comme le nombre de vaccination effectuée.

³⁶ Par exemple, comment évaluer la qualité des décisions du CRTC?

- manque de temps (fonctionnement en mode de « survie »).

Les participants ont constaté qu'il est difficile d'amener les gens à se concentrer sur l'évaluation de la performance. Il faut rappeler que c'est un exercice sérieux, qui doit être effectué par les cadres hiérarchiques eux-mêmes et non par le personnel chargé de la planification. D'aucuns ont également fait remarquer que les critères d'évaluation doivent être le plus simple possible et ne pas servir à comparer les différentes composantes d'une même organisation. Enfin, un participant a suggéré qu'il pourrait être utile de mesurer la contribution combinée de plusieurs programmes donnant lieu à un même résultat, comme la sécurité publique. Cette façon de procéder pourrait permettre de rationaliser l'affectation des ressources entre les programmes en question.

Motivation

Les participants ont dégagé un certain nombre de facteurs qu'ils jugent démotivants dans le contexte actuel. En voici quelques-uns :

- manque de moyens pour récompenser le personnel (notamment à cause des limitations qu'impose le système actuel qui consiste à lier les promotions à des responsabilités de gestion);
- insistance excessive sur la nécessité de limiter les coûts et sur la réduction des effectifs, ce qui tend à favoriser le cynisme et à saper la loyauté des employés — en une période où ces deux valeurs sont essentielles pour permettre à l'administration publique de négocier le virage actuel —, et qui donne lieu à un climat de « survie » néfaste à l'innovation;
- excès de rhétorique pour des aspects comme l'habilitation, et l'attitude consistant à ne pas faire soi-même ce qu'on recommande pour d'autres;
- les bons gestionnaires de ressources humaines ne sont pas suffisamment récompensés ni reconnus;
- insistance actuellement placée sur la notion d'équipe, que certains employés perçoivent comme étant une menace à leur sécurité;
- nouvelles priorités s'opposant aux idéaux et aux valeurs des employés;
- « emprisonnement dans un système hiérarchique, condescendant et rétrograde »;
- défaut de reconnaître les services dont la culture est différente des autres et difficulté de réaliser l'équilibre entre leurs intérêts et ceux du ministère;
- perte d'employés clés au profit du secteur privé;
- exigence non réaliste imposée aux employés.

Recrutement, mutations, promotions et formation

Plusieurs participants ont déclaré qu'ils n'ont pas suffisamment les coudées franches pour recruter le personnel possédant les compétences recherchées. Il n'est pas toujours possible de trouver les candidats compétents à l'interne. Dans certains cas, il est difficile de proposer des salaires compétitifs à cause du système de classification. En outre, les participants ont dégagé un certain nombre de domaines dans lesquels la formation est nécessaire, notamment : gestion de la qualité (ISO); commercialisation; informatique; travail d'équipe; résolution de problèmes touchant à plusieurs disciplines et leadership. On a pu percevoir un certain scepticisme à l'endroit des techniques de gestion nouveau style. La vision, l'engagement et une attitude positive sont perçus comme étant des facteurs importants.

Questions touchant à la structure et aux processus

Certains participants étaient opposés à l'idée de structure polyvalente (convenant à tous), et ont rappelé qu'il est important d'adapter la structure aux situations. Certains ont fait remarquer que

si le cloisonnement peut faire obstacle à la prestation des services, le système de classification, lui, empêche la formation d'équipes interfonctionnelles. Certains se sont déclarés favorables à la séparation des services et des politiques, quand une telle mesure est logique.

Technologie

Les questions touchant à la technologie ont fait l'objet de discussions soutenues pendant les séances de réflexion. Plusieurs participants ont fait remarquer que l'administration publique a de plus en plus recours à des moyens électroniques pour offrir ses services et qu'elle utilise de plus en plus Internet. Si le potentiel d'Internet fait l'unanimité, on souligne cependant la nécessité de maintenir l'option « contact humain ».

Il a été question du rôle de l'administration publique en tant que structure détenant et communiquant des renseignements. Les participants reconnaissent que les technologies de l'information pourraient les aider à s'acquitter de ce rôle de façon plus efficace. En outre, l'administration publique devrait aider les Canadiennes et les Canadiens à apprendre comment utiliser la technologie et d e v r a i t encourager les bonnes pratiques technologiques. Un participant a dit que le Canada devrait se concentrer dans certains domaines de la technologie pour devenir concurrentiel à l'échelle internationale.

Les participants ont dégagé un certain nombre d'enjeux liés au recours à la technologie en vue d'offrir les services, notamment :

- la tarification de ces services;
- le risque de limiter l'accès;
- le niveau d'acceptation par le public (surtout dans le cas des renseignements confidentiels);
- la question de la propriété des renseignements personnels et de leur accès;
- les répercussions de la pénétration d'Internet sur l'industrie de l'édition.

Il a aussi été question du recours aux technologies de l'information pour les systèmes administratifs internes. Certains ont l'impression qu'afin de limiter les coûts, il y aurait lieu de chercher des solutions communes. On dénombre beaucoup trop de programmes haut de gamme et hors série, quand des programmes commerciaux feraient tout aussi bien pour moins cher. Les gens ne semblent pas croire aux solutions « universelles ». Certains ont estimé que le Plan directeur (voir Section 6) est trop général. Cependant, les participants ont reconnu que le développement des systèmes est trop fragmenté, qu'on assiste à un dédoublement inutile des efforts et qu'on ne met pas suffisamment les acquis en commun. Cela étant, ils sont favorables à l'idée que les ministères partagent l'information et les risques associés au développement des technologies. Enfin, un participant a fait remarquer que l'avenir est à la mise en réseau, de sorte à permettre aux gens de trouver les solutions leur convenant, mais d'autres ont insisté sur la nécessité d'accorder davantage de coudées franches aux employés pour qu'ils puissent trouver la meilleure façon d'exploiter la technologie.

Leadership

La nécessité d'un leadership centralisé à l'échelle de l'administration publique est ressortie plusieurs fois au cours des entretiens. Il faut que quelqu'un désigne du doigt les défauts des politiques actuelles et veille à ce que les grands dossiers bénéficient d'une approche interministérielle, globale et cohérente. L'absence d'un plan clair portant sur le long terme est perçue par certains comme étant une source de gaspillage des ressources et une cause d'incertitude. Un participant a fait remarquer qu'on semble en être revenu à un modèle de prestation différenciée (différents modes de prestation des services) et que, malgré l'existence de nouveaux modèles, on ne s'engage pas à la mise en oeuvre effective des modèles actuels.

8 CONCLUSIONS

Dans ce document, nous nous sommes livrés à une analyse détaillée de la prestation des services par l'administration publique, puisqu'il y est question des aspects suivants : formulation de politiques répondant aux besoins particuliers et collectifs des Canadiennes et des Canadiens; élaboration de programmes permettant de répondre à ces besoins; mise en oeuvre de mécanismes d'exécution des programmes et conception et exploitation de systèmes de prestation. Si nous croyons que l'administration publique peut effectivement s'inspirer des meilleures pratiques de gestion en vigueur dans le secteur privé en matière de qualité du service, nous sommes convaincus qu'il ne faut pas perdre de vue les différences fondamentales entre secteur public et secteur privé. Plus précisément, et contrairement au secteur privé, les services gouvernementaux doivent oeuvrer dans le sens d'objectifs de politiques gouvernementales précis et offrir un service qui soit conforme aux valeurs du public et aux principes de la démocratie.

Il ne suffit pas de répondre (même très bien) aux besoins de certains groupes de citoyens. Des programmes inefficaces ou mal conçus, même quand ils sont administrés suivant les normes de service les plus élevées, n'équivalent pas à un bon service gouvernemental. Nous estimons qu'il faut articuler la prestation des services gouvernementaux de sorte à parvenir à des services équilibrés reposant sur toute la gamme des attributs souhaitables, notamment de tout ce qui est économie, efficacité, accessibilité, qualité des services, rentabilité, équité, responsabilité, etc.

8.1 SOMMAIRE DES DÉVELOPPEMENTS

Il est évident, d'après les renseignements que nous avons recueillis et selon d'autres sources, qu'au cours des dernières années, le personnel de l'administration publique a déployé beaucoup d'imagination et a fait preuve d'une grande innovation. Cela en dit long sur le professionnalisme et le dévouement des fonctionnaires. Les paragraphes suivants résument certains des grands progrès réalisés à chaque échelon de la prise de décision en ce qui a trait à : i) l'élaboration de la politique, ii) la conception des programmes et les mécanismes de prestation et iii) à la conception et au fonctionnement des systèmes de prestation.

À l'échelon politique, on a effectué plusieurs examens poussés des grands domaines de politiques, on a abandonné le recours aux subventions en tant que leviers de la politique gouvernementale et on s'est beaucoup plus attardé aux responsabilités de base de l'administration publique. Tout cela a donné lieu à l'abandon de certains programmes fédéraux et au transfert ou à la privatisation d'autres.

Les changements survenus au niveau de la conception des programmes traduisent une préoccupation croissante, tant vis-à-vis des coûts de fonctionnement du gouvernement que du fardeau (réglementation, complexité des exigences en matière de déclaration, etc.) que les différentes activités gouvernementales imposent aux Canadiennes et aux Canadiens. Parmi les

initiatives destinées à réduire le fardeau fiscal des Canadiennes et des Canadiens, on retrouve : l'adoption ou l'augmentation de droits d'utilisation et les mesures de partage de coûts; le regroupement d'activités; la collaboration avec les provinces et d'autres entités extérieures à l'administration publique en vue de mieux utiliser les ressources disponibles, et les transferts de responsabilités opérationnelles dans les limites du cadre de la politique fédérale. Des unités de prestation de services ont été mises sur pied afin de répondre aux nouveaux enjeux politiques mais, conformément au nouveau système de gestion des dépenses, il a fallu absorber les coûts inhérents à ces services par le biais d'une réaffectation des ressources au sein de l'enveloppe budgétaire existante. Au nombre des initiatives destinées à alléger le fardeau des Canadiennes et des Canadiens, mentionnons : la refonte de certains programmes en vue de les rendre plus accessibles, la diminution des coûts d'observation des dispositions réglementaires et l'harmonisation des programmes avec ceux d'autres instances.

L'autre tendance a consisté à faciliter l'adoption d'autres modes d'organisation pour la prestation des services. Le centre a accordé plus de liberté aux ministères pour leur permettre d'imaginer des mécanismes de prestation adaptés à leurs responsabilités. On a également encouragé la création d'entités plus autonomes, comme les organismes de service spécial et les trois nouveaux organismes annoncés dans le budget de mars 1996. Les politiques ont été modifiées pour faciliter la prise en charge par les employés et le transfert de personnel à des organismes externes, et l'on a imaginé de nouvelles mesures pour passer des contrats avec le secteur privé.

Du côté de la prestation des services, la tendance est à un recours accru aux technologies d'information, tant pour automatiser les processus internes que pour diffuser l'information ou faciliter l'accès aux services gouvernementaux. Des efforts ont été déployés pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs grâce à une simplification des procédures et de la documentation contractuelles, ainsi que du libellé des contacts. Les changements de nature structurelle ont revêtu différentes formes : regroupement de régions et de directions; mise en commun de services et de systèmes de soutien; déstratification; création d'équipes chargées de projet et décentralisation du processus décisionnel. On s'est intéressé aux initiatives touchant à la qualité du service (p. ex. agrément ISO) et à l'adoption de normes de service.

Le vrai moteur de tous ces changements a été la pression exercée en vue de réduire les dépenses, surtout au lendemain de l'examen des programmes. Cependant, dans bien des cas, l'amélioration des services à la clientèle constitue en soi un objectif non négligeable, surtout quand il est associé aux efforts de réduction des coûts par le biais de mesures comme la simplification des procédures et le recours à la technologie.

8.2 NOUVELLES QUESTIONS ET LEÇONS RETENUES

Tous ces développements et changements récents ont propulsé un certain nombre de questions à l'avant-plan. Le cadre législatif et les politiques des organismes centraux font obstacles aux changements. Les politiques actuelles ne sont pas conçues pour favoriser une diversification des modes de prestation de services, de sorte que les initiatives de changement font l'objet d'une analyse ponctuelle inefficace. Les nombreux cadres administratifs qu'on incite à apporter des changements opérationnels, jugent que les organismes centraux manquent souvent de souplesse, qu'ils sont fonctionnellement fragmentés, lents et peu sensibles à leurs besoins. Cependant, le rôle des organismes centraux (et en particulier celui du Conseil du Trésor) n'est pas clair et il est contradictoire en ce sens qu'on s'attend à ce qu'il tienne les rennes, ou du moins qu'il appuie activement le processus de changement tout en maintenant son rôle de « gardien ».

Entre autres problèmes mentionnés par les participants, on retrouve : les attitudes et les cultures retranchées; les systèmes traditionnels de régie interne qui ne permettent pas la diversification dans la prestation des services; un système de classification des postes par trop restrictif; l'absence de correspondance entre les rôles prévus et les pouvoirs délégués; les ambiguïtés en matière de

reddition de comptes (surtout dans le cas des partenariats); la mise en commun insuffisante des renseignements sur les initiatives entreprises à l'échelon de l'administration publique (ce qui conduit à des incohérences et à des doublons d'efforts); les restrictions imposées aux efforts de recrutement déployés pour attirer les compétences nécessaires; l'absence de lignes directrices claires et sanctionnées en matière de droit d'utilisation et de concurrence, et l'inadéquation du leadership. La situation ne se trouve pas facilitée par le fait que tous ces changements sont survenus en pleine période de réduction des effectifs et d'insécurité en matière d'emploi. Qui plus est, la rapidité du changement n'est pas favorable à l'adoption de mesures telles que l'évaluation de la performance fondée sur les résultats, car celles-ci nécessitent un environnement plus stable.

Toutes ces difficultés sont symptomatiques d'un problème encore plus profond, à savoir l'absence de vision cohérente et de principes directeurs touchant aux changements, deux éléments qui devraient indéniablement émaner de l'échelon politique. Si le document « Repenser le rôle de l'État » fournit un point de départ utile, on se doit d'aller plus loin en modifiant le cadre législatif et politique en vue de résoudre une partie des problèmes susmentionnés et de veiller à réaligner les mesures d'incitation et des objectifs. Enfin, les changements à apporter au cadre devront être étayés par toute une infrastructure correctement dirigée et correctement pensée.

Nous nous sommes également penchés sur les initiatives de prestations de services en vigueur dans les autres provinces et dans d'autres pays. Dans l'ensemble, les provinces ont adopté une démarche tout à fait semblable à celle du gouvernement fédéral. On constate certaines différences dans l'insistance que les uns et les autres accordent à tel ou tel aspect; cela est sans doute attribuable à la variété des services offerts par les administrations provinciales d'un côté, et par l'administration fédérale de l'autre. En particulier, les services directs au public, comme les services de santé et d'éducation, représentent une plus grande partie des activités des administrations provinciales que de l'administration publique fédérale.

Du côté des autres administrations nationales, les changements les plus radicaux se sont produits en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni; ces changements semblent avoir donné lieu à des progrès sensibles sur le plan de la prestation des services. Dans les deux cas, les changements ont été articulés autour de la ségrégation entre la fonction « politique » et la fonction « opérationnelle », dans le dessein d'accroître la responsabilisation en vue de maintenir les normes de service et de parvenir aux objectifs fixés en matière de performance opérationnelle. Il est intéressant de constater qu'on a affaire, dans les deux cas, à des fonctions publiques d'État unitaires assurant toute la gamme des services gouvernementaux. Le gouvernement fédéral pourrait imiter cette approche dans tout ce qui relève de sa compétence exclusive, mais il éprouverait plus de difficultés dans les domaines de responsabilités partagées avec les provinces. De plus, la prestation de services directs au public, qui se prête particulièrement à ce genre de modifications, est un domaine dans lequel l'administration fédérale canadienne est relativement moins présente que les administrations de pays unitaires.

Nous avons tiré une grande leçon des initiatives entreprises par les provinces, par d'autres administrations nationales et, dans le passé, par l'administration fédérale : les solutions élaborées dans un contexte ne sont pas forcément transférables à un autre. Si nous pouvons effectivement nous inspirer de ce qui se passe ailleurs, en fin de compte les solutions que nous devons adopter seront particulières à chaque situation. Même au sein de l'administration fédérale, la grande diversité des rôles, des responsabilités et des influences interdit l'adoption de solutions génériques, au-delà des déclarations de principe et des objectifs généraux. Il est important d'aller au-delà des solutions partielles et des modes organisationnels, et de raisonner en fonction de l'ensemble du système ainsi que des objectifs et des principes qui sous-tendent la réforme. Les initiatives spécifiques à la prestation de services doivent servir d'appui aux quatre grandes exigences qui sont : la limitation des coûts; l'adaptation aux besoins des utilisateurs; le soutien accordé aux objectifs de la politique nationale, et l'obligation de rendre compte en démocratie.

