



UN MOMENT DÉTERMINANT :
CONNAÎTRE ET FAIRE
CONNAÎTRE L'ÉVOLUTION DE LA
FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche de l'École de la fonction publique du Canada.

Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca
Télécopieur : (613) 992-1736
Téléphone : (613) 947-1072

Cette publication peut être consultée gratuitement à l'adresse suivante :
www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca/research/publications/complete_list_f.html

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2006

ISBN : 0-662-71612-4
No de cat. : SC103-25/2006F-PDF

Collection Études spéciales
Un moment déterminant : connaître et faire connaître l'évolution de la fonction publique canadienne.

Ce document est une traduction. Dans le cas de divergences ou malentendus, veuillez consulter la version originale anglaise de cette publication.

Texte en anglais et en français publiés séparément.
Contient des notes bibliographiques.

TABLE DES MATIÈRES

LE MOT DE L'ÉCOLE	iv
REMERCIEMENTS	vi
INTRODUCTION	1
PARTIE I : DÉGAGER UN CADRE	5
CHAPITRE 1 Les points de vue sur le « modèle canadien »	6
CHAPITRE 2 Un cadre pour établir le modèle canadien de la fonction publique	18
PARTIE II : EXPLORER LES SÉRIES D'ACTIVITÉS	28
CHAPITRE 3 Recruter les talents et harmoniser les efforts	29
CHAPITRE 4 Concevoir les politiques et assurer la prestation des services	42
CHAPITRE 5 Encourager l'apprentissage, surveiller et réformer	52
PARTIE III : SONDER LES IMPLICATIONS	66
CHAPITRE 6 La fonction publique canadienne dans son contexte	67
CHAPITRE 7 Un moment déterminant : Le choix de la voie à suivre	76
CHAPITRE 8 Conclusion : Faire connaître la fonction publique canadienne	88
ANNEXE : LE DÉFI D'EXPLIQUER LES MODES DE FONCTIONNEMENT ET LE CARACTÈRE DISTINCTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE	94
NOTES DE FIN DE DOCUMENT	97

LE MOT DE L'ÉCOLE

C'est le début d'un temps nouveau pour l'École de la fonction publique du Canada. En effet, afin d'appuyer le nouveau Cadre d'apprentissage de la fonction publique, nous œuvrons à renforcer et à accélérer les processus d'apprentissage individuel, de leadership organisationnel et d'innovation dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans ce contexte, nous appuyons les fonctionnaires fédéraux, à tous les niveaux, dans leur orientation au sein de la fonction publique afin qu'ils en comprennent les éléments essentiels et qu'ils saisissent leur rôle dans l'institution. Cet apprentissage s'avère aujourd'hui plus important que jamais, compte tenu des facteurs suivants :

- Des changements à plusieurs niveaux hiérarchiques entraînent un grand roulement de personnel dans la fonction publique, particulièrement au niveau de la direction. Cette transformation a soulevé des questions clés concernant la mémoire organisationnelle de la fonction publique et le transfert du savoir de base aux nouvelles générations de fonctionnaires.
- La fonction publique fédérale vit présentement des tensions. Institution essentielle et réputée, elle s'est néanmoins retrouvée au centre de controverses dont elle est en train de se remettre et qui ont fait ressortir des questions épineuses au sujet de la nature et du fonctionnement de l'institution.
- La fonction publique a connu de nombreux épisodes de changements et de réformes au cours des dernières décennies. Il reste encore à déterminer clairement la mesure dans laquelle ces changements ont modifié ou non le cœur de l'institution. Ses éléments fondamentaux diffèrent-ils de ce qu'ils étaient il y a dix ans?

Pour s'attaquer à ces défis et aller de l'avant avec assurance, nous avons besoin de bien connaître les fondements de l'institution. Il est temps d'investir dans ces fondements, de mieux comprendre d'où nous venons, où nous en sommes et où nous allons. L'auteur souligne d'ailleurs avec beaucoup de justesse « qu'il est opportun de déterminer ses caractéristiques essentielles, de faire le bilan, de définir les risques futurs et de cerner les priorités stratégiques pour orienter son développement institutionnel ».

Voilà le but poursuivi par l'étude *Un moment déterminant : connaître et faire connaître l'évolution de la fonction publique canadienne*, la plus récente publication de l'École de la fonction publique du Canada (http://www.myschool-monecole.gc.ca/research/index_f.html), du professeur Evert Lindquist, directeur de l'école d'administration publique de l'Université de Victoria. Cette étude

s'inscrit dans le cadre d'une série de publications de l'EFPC sur les différentes facettes du modèle canadien qui orientent l'administration publique et la gestion de la fonction publique.

Le professeur Lindquist a relevé le défi d'identifier et d'intégrer une littérature variée sur les différents éléments de la gouvernance et de l'administration publique canadienne. Afin de faciliter une compréhension claire de la situation, un bon apprentissage ainsi qu'un dialogue constructif, son ouvrage porte principalement sur trois séries d'activités : le recrutement des talents et l'harmonisation des efforts; la conception de politiques et la prestation de services et enfin, la promotion de l'apprentissage, la surveillance et la réforme.

Mais le professeur Lindquist ne se limite pas à cet examen. L'auteur affirme que la fonction publique se trouve à un « moment déterminant ». Il indique qu'il est essentiel que l'institution précise ses priorités afin de rétablir la confiance dans l'institution et d'améliorer sa capacité d'adaptation efficace à un environnement de plus en plus complexe. À cette fin, il explore les diverses priorités envisageables et les différents scénarios concernant l'avenir de la fonction publique. Il propose également un programme pour poursuivre la recherche dans ce domaine.

Je suis persuadée que les fonctionnaires, tout comme les universitaires, verront dans cette étude une contribution aussi précieuse qu'instructive à la littérature existante sur l'administration publique canadienne. C'est donc avec fierté que l'École de la fonction publique du Canada publie cet ouvrage.



Ruth Dantzer
Présidente
École de la fonction publique du Canada

AU SUJET DE L'AUTEUR

Evert A. Lindquist dirige l'école d'administration publique de l'Université de Victoria, où il enseigne.

REMERCIEMENTS

La réalisation d'un projet d'une aussi vaste envergure circonscrit rapidement les limites de ses connaissances. Car en préparant cette étude, j'ai découvert (ou on m'a fait découvrir) un nombre quasi illimité de travaux de recherche sur les rouages de la fonction publique canadienne. J'ai ainsi renoué connaissance avec trois générations d'universitaires et de praticiens qui continuent de sonder et de mettre en lumière de nombreux aspects de l'administration publique canadienne. Ce milieu restreint, mais remarquablement productif, a apporté une contribution énorme au fil des ans.

On m'a fourni deux occasions de mettre à l'épreuve quelques-unes des premières idées et approches envisagées pour cet ouvrage dans le cadre des tables rondes organisées par l'École de la fonction publique du Canada au moment de lancer le Programme de recherche sur la gouvernance. Je tiens à remercier tous les praticiens et les universitaires présents à ces événements de leurs commentaires et leurs points de vue. Iain Gow, John Wanna ainsi que plusieurs lecteurs anonymes ont annoté la première version de ce document et j'apprécie grandement leurs interventions. En plus de m'encourager, Peter Aucoin, David Good, Ken Kernaghan, John Langford et Ken Rasmussen ont formulé des observations très judicieuses relativement à l'avant-dernière version.

La présente étude n'aurait jamais vu le jour sans la présence dévouée du personnel de l'École de la fonction publique du Canada. Je remercie plus particulièrement Jill Inget, Maurice Demers et David MacDonald pour leur aide aux étapes de la définition et de la préparation de même que Leslie Krukoff et Samir Chhabra et, plus tard, Marie Pidgeon et Geoff Dinsdale de leur contribution aux étapes de la révision et de la production. Enfin, j'exprime toute ma reconnaissance à Jocelyne Bourgon, ancien greffier du Conseil privé et aujourd'hui présidente émérite de l'École de la fonction publique du Canada d'avoir posé la question qui aura amorcé cette étude alors que, à titre de leader institutionnelle, elle cherchait à rendre le domaine plus cohérent.

Permettez-moi de remercier aussi le département de la politique et des stratégies publiques de l'Université Griffith, à Brisbane, en Australie, de m'avoir offert un environnement accueillant et stimulant où rédiger la première version de cette étude.

Enfin, je dédie cette étude à ma mère — Maxine Russo-Lindquist — qui lutte avec courage contre le cancer depuis le début de 2005. Source d'encouragement et d'appui constants au fil des ans, cette observatrice par excellence a été la partenaire et la conseillère idéale de mon père pendant sa longue carrière d'entomologiste et de fonctionnaire fédéral.



Evert Lindquist

INTRODUCTION

L'importante institution nationale que représente la fonction publique canadienne est une composante essentielle du régime parlementaire canadien. Reconnue depuis longtemps comme un exemple d'innovation auprès des pays qui cherchent à renforcer les assises de leurs institutions publiques, elle jouit d'une réputation méritée pour sa capacité de réfléchir à ses progrès et à ses besoins.

Cependant, malgré les nombreux défis dans le domaine de la gouvernance ces dix dernières années, à l'exception de quelques-uns propres à la conjoncture canadienne, la plupart étaient le lot d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et en dépit de toutes les réformes enclenchées par les gouvernements et les hauts fonctionnaires pour les surmonter, les points de vue sont manifestement partagés pour ce qui est des réalisations et de l'évolution de la fonction publique canadienne. D'une part, on assiste à des efforts de restructuration et de modernisation considérables pour relever des défis cruciaux, d'où la fierté méritée que suscitent diverses réussites. D'autre part, on entend que l'approche choisie par le gouvernement canadien pour réformer le secteur public manque d'audace et de cohérence. Plus récemment, plusieurs événements ont ébranlé la confiance du public, soulevant des inquiétudes quant à la qualité de la fonction publique canadienne, malgré ses atouts considérables, ainsi qu'au rétablissement de la confiance auprès d'importants intervenants. Voilà pourquoi des décideurs et des observateurs universitaires du milieu s'intéressent présentement à la définition du modèle canadien de la fonction publique.

Cette étude tient à trois raisons principales. Premièrement la fonction publique canadienne, en constante évolution, devient une structure de plus en plus complexe, obscure et soumise aux tensions. Il est opportun de déterminer ses caractéristiques essentielles, de faire le bilan, de définir les risques futurs et de cerner les priorités stratégiques pour orienter son développement institutionnel. Deuxièmement, les chefs politiques et les administrateurs de la génération actuelle ne saisissent peut-être pas pleinement les qualités propres à la fonction publique canadienne, alors que les prochaines générations auront besoin d'en savoir plus sur l'histoire et sur les caractéristiques essentielles de celle-ci. Troisièmement, dans un contexte où la fonction publique canadienne continue d'attirer l'attention internationale, l'élaboration d'un modèle permettra de mieux communiquer ses caractéristiques essentielles aux intervenants de l'extérieur.

L'approche adoptée pour cette étude s'inspire de l'ouvrage de base de Philip Selznick, *Leadership in Administration*, qui porte sur les valeurs, le leadership, les processus organisationnels et l'équilibre entre l'environnement interne et l'environnement externe. Selznick y introduit la notion de « caractère organisationnel », lequel se forgerait à partir de l'histoire, des tâches, des expériences cruciales, du style de leadership ainsi que des buts et objectifs officiels d'une organisation.¹ Selon lui, l'institution est « une organisation à laquelle on insuffle une valeur qui

« ...toutes les institutions finissent inévitablement par vivre des épreuves, qui ont souvent pour effet de redéfinir leur nature. Par un leadership adroit, elles sauront en tirer profit pour évaluer les risques, mettre fin aux différends, peut-être inculquer de nouvelles valeurs et ainsi s'orienter vers de nouvelles avenues stratégiques. »

va au-delà des tâches spécifiques à accomplir » [traduction]. Il fait valoir que l'un des rôles cruciaux des dirigeants consiste à harmoniser les valeurs, à résoudre les différends et, s'il y a lieu, à élaborer des cadres normatifs pour relever les nouveaux défis qui se posent à l'interne comme à l'externe. Selznick note que, tout en défendant l'intégrité institutionnelle auprès des publics externes, les dirigeants doivent encourager une adaptation dynamique, favoriser l'acquisition de nouvelles compétences organisationnelles et cultiver un sens de la mission, en évolution, par des « décisions capitales » qui modifieront la nature de l'institution à plus long terme. S'ils ne le font pas, leur institution risque d'être déphasée par rapport aux environnements internes et externes.

Les observations de Selznick trouvent écho dans les efforts visant à « façonner » la fonction publique canadienne, car elles couvrent à la fois le leadership et la réforme des institutions, le rôle des valeurs ainsi que l'état de la pratique. La notion de « leadership institutionnel » décrit habituellement les efforts déployés pour élaborer une « vision » et cultiver une « mission » à l'intérieur d'organisations spécifiques². Toutefois, la fonction publique nationale englobe un éventail complexe d'organisations, chacune possédant des buts, des tâches, des expériences, des compétences et des défis uniques. Les institutions de la fonction publique doivent élaborer des normes communes pour que le résultat total soit plus probant que la somme des résultats de chaque organisation. Par une interaction collective, elles parviendront à servir les gouvernements et les citoyens dans un contexte politique plus vaste et plus complexe. La mission difficile qui a été confiée à la fonction publique accroît les exigences auxquelles doivent satisfaire les dirigeants institutionnels en quête d'une identité commune, d'une meilleure coordination, d'initiatives collectives et de valeurs plus élevées³. Enfin, Selznick nous rappelle que toutes les institutions finissent inévitablement par vivre des épreuves, qui ont souvent pour effet de redéfinir leur nature. Par un leadership adroit, elles sauront en tirer profit pour évaluer les risques, mettre fin aux différends, peut-être inculquer de nouvelles valeurs et ainsi s'orienter vers de nouvelles avenues stratégiques.

Cette étude suit un plan précis. Le **chapitre 1** examine la récente coulée d'encre sur le « modèle canadien en matière d'administration publique et de gouvernance », où apparaissent beaucoup d'opinions, d'angles et de champs d'observation différents. On tente d'en expliquer les multiples facettes : les leaders institutionnels visent la cohérence; les réformateurs institutionnels cherchent des leçons sur lesquelles appuyer leurs concepts; les universitaires s'efforcent de décrire la situation et de fournir des explications; les organismes centraux, les comités permanents et le vérificateur général suivent le rendement des gouvernements et de la fonction publique. On constate avec étonnement que peu d'attention est en fait accordée à l'évolution et au caractère de la fonction publique canadienne en soi, en tant qu'institution.

Le **chapitre 2** définit le cadre et le modèle qui ont guidé cette étude. Le cadre que nous avons élaboré établit des distinctions entre les défis à relever au chapitre de la gouvernance, le régime de gouvernance, les gouvernements au pouvoir et la fonction publique. Il propose un modèle de fonction publique, propre au Canada, qui se maintient, se renouvelle et se redéfinit lui-même. Celui-ci repose sur trois séries d'activités (chacune étant composée de trois éléments) essentielles

au bon rendement de la fonction publique⁴. Ces séries d'activités, qui constituent le pivot de cette étude, sont centrées sur les éléments suivants :

- **Chapitre 3** – *Recruter les talents et harmoniser les efforts*. Cette série montre comment les talents sont intégrés à la fonction publique pour y être développés, et comment se déroulent la gestion du vaste réseau des ressources humaines (RH) ainsi que celle des organismes centraux et du groupe de la direction en vue de servir les gouvernements et d'atteindre les buts institutionnels;
- **Chapitre 4** – *Concevoir les politiques et assurer la prestation de services*. Cette série est axée sur les diverses approches utilisées pour apporter des conseils stratégiques aux gouvernements, offrir des services aux citoyens et à d'autres clients, et faire intervenir les citoyens dans la conception et la mise en œuvre des politiques et des programmes;
- **Chapitre 5** – *Encourager l'apprentissage, surveiller et réformer*. Cette série se penche sur la façon dont la fonction publique encourage l'apprentissage et sur la transmission de valeurs, sur l'orientation vers le contrôle et la responsabilité ainsi que sur les approches visant à réaliser la réforme institutionnelle.

Chaque chapitre évalue si les pratiques récentes de la fonction publique canadienne ont évolué et s'il peut s'agir d'un trait distinctif par rapport à d'autres pays. Toutefois, générales et floues dans de nombreux secteurs, la documentation et les données disponibles ne permettent pas d'arriver à des conclusions définitives — et certaines seront forcément hypothétiques.

Le **chapitre 6** rassemble les conclusions tirées dans les trois chapitres précédents, relevant des pratiques positives et moins connues. Nous tentons d'y déterminer si ces pratiques sont différentes comparativement à celles exercées ailleurs dans le monde et si la fonction publique canadienne se pose en modèle à suivre. Toutefois, les récents scandales qui ont secoué l'appareil gouvernemental et le manque de données comparatives suffisamment détaillées compliquent les efforts pour justifier de telles prétentions. Des lacunes concrètes sont identifiées, tandis qu'on propose un programme de recherche pangouvernemental auquel contribueraient l'École de la fonction publique du Canada, les organismes centraux et des spécialistes de l'administration publique.

Ces conclusions constituent un « modèle » empirique de la fonction publique canadienne similaire à celui élaboré par Henry Mintzberg pour représenter les caractéristiques essentielles du milieu des cadres de direction⁵. Il ne s'agit ni d'un modèle normatif, ni d'un modèle théorique ou explicatif. Cependant, des incursions de la sorte révèlent des changements dans les pratiques ainsi que des anomalies qui nécessitent des éclaircissements. Si la présente étude ne vise pas à expliquer les conclusions tirées dans la documentation consultée, elle permet de noter que celle-ci met l'accent sur les réformes imposées par la direction et non sur les changements émergeant de la base. Des stratégies théoriques prometteuses sont présentées en annexe.

Le **chapitre 7** anticipe l'avenir et tente de mesurer si la fonction publique canadienne court des risques, en plus de cerner les priorités relatives au développement institutionnel. Bien qu'elle ait fait preuve de stabilité et d'adaptation pendant des décennies, la fonction publique canadienne se trouve à un moment déterminant. Les récentes irrégularités risquent d'assombrir ses réussites et de soulever des questions sur sa capacité de surveiller les activités et de mener à bien les réformes. Ainsi, certains pensent que la fonction publique canadienne doit augmenter sensiblement sa capacité de faire face à une surveillance accrue des représentants élus, en plus d'assurer une meilleure gestion des ententes de prestation de services, de plus en plus décentralisées.

Les dirigeants de la fonction publique ont non seulement le rôle difficile de répondre à ces défis et à d'autres exigences, mais aussi celui de rétablir la confiance dans un contexte hostile où les regards se portent de plus en plus sur l'institution. Telles sont les cinq priorités stratégiques établies en matière de développement institutionnel : promouvoir l'apprentissage comme un atout important; cultiver et appuyer un sens de l'éthique; prévoir les exigences entraînées par une responsabilité et une transparence accrues; atteindre un nouvel équilibre pour le perfectionnement de la direction; trouver des moyens efficaces de faire connaître en concertation l'état et les réalisations de la fonction publique à des publics externes dans le cadre d'un « nouveau contrat » avec les représentants élus et les citoyens. Cette dernière priorité est peut-être la plus importante.

Après avoir passé en revue les principales conclusions ainsi que les thèmes centraux, le **chapitre 8** propose deux pistes d'action. D'abord, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) ainsi que le budget déposé en mars 2004 invitent le président du Conseil du Trésor à améliorer les comptes rendus. Dans un deuxième temps, pour mieux éclairer et situer les efforts de reddition des comptes, le gouvernement devrait jouer un rôle de chef de file dans l'édification d'un réseau international d'universités et d'organismes centraux voués à la réalisation d'études comparatives exhaustives et détaillées.

PARTIE 1 :

DÉGAGER UN CADRE



CHAPITRE 1

LES POINTS DE VUE SUR LE « MODÈLE CANADIEN »

Si la littérature relative à l'administration publique et à la réforme du secteur public au Canada abonde, ce chapitre est axé sur les efforts déployés en vue de dégager le modèle, en évolution, de la fonction publique canadienne. Il examine d'abord les conceptions traditionnelles de la fonction publique, les difficultés découlant de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « nouvelle gestion publique » et l'exercice de rapprochement de ces points de vue auquel s'est livré le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique du Centre canadien de gestion. La définition du « modèle » contemporain orientant la réforme et l'administration du secteur public canadien a beaucoup attiré l'attention, comme en témoignent l'invitation en ce sens d'un ancien greffier, les contributions de plusieurs universitaires canadiens sur la question et les études comparatives visant à mettre en contexte les pratiques canadiennes.

Bon nombre d'universitaires et de praticiens ont tenté de définir les valeurs et les caractéristiques clés de la fonction publique canadienne, celles qu'on perçoit comme les fondements de sa mission et de son intégrité. Cependant, les valeurs et les attentes à considérer se font de plus en plus nombreuses, et plusieurs vagues de réformes en ont modifié la teneur⁶. Les fonctionnaires doivent désormais manœuvrer dans un environnement normatif complexe, où de nombreuses valeurs sont en concurrence⁷.

En plus de décrire les valeurs et les normes orientant la fonction publique canadienne, la littérature consultée s'attarde à la réforme et au changement structurel que celle-ci a subis, y compris dans sa gouvernance. On note cependant une certaine confusion quant au contenu et à l'objet du « modèle ». De plus, aucun cadre intégré n'a été établi pour décrire l'évolution de la fonction publique en tant qu'institution et faire état des normes et des modes régissant ses activités et ses résultats.

Le modèle traditionnel et son élaboration

Ted Hodgetts, Ken Kernaghan, John Langford, Iain Gow et O.P. Dwivedi ont déjà décrit le modèle traditionnel de la fonction publique canadienne. Ils ont cerné les principales valeurs inspirant la fonction publique ainsi que leurs liens avec le système de gouvernement britannique, qui repose sur un régime parlementaire⁸. Comme nous le rappelle Donald Savoie, bon nombre des principes et des pratiques qui animent la conduite des affaires gouvernementales et motivent les fonctionnaires ont été conçus à une époque moins complexe, il y a près de cent ans⁹. Les responsabilités des gouvernements étaient alors moins importantes, et l'environnement dans lequel les gouvernements et leurs fonctionnaires œuvraient était non seulement adapté à leur rôle, mais beaucoup plus simple, ne nécessitant pas d'immenses institutions.

Depuis 1918, avec l'adoption du principe du mérite, on a commencé à décrire la fonction publique canadienne comme une institution professionnelle et non partisane, fondée sur le mérite, où seules des compétences, des règles de conduite, des habiletés et des connaissances liées à des postes spécifiques étaient exigées¹⁰. On reconnaissait la fonction publique pour sa loyauté aux gouvernements élus, lesquels étaient responsables devant la Chambre des communes et les citoyens de leurs décisions et leurs programmes. Les conseils fournis par les fonctionnaires aux ministres étaient confidentiels; en réponse à leurs services et à leur loyauté au gouvernement, les fonctionnaires jouissaient de la protection de l'anonymat. Il était aussi entendu que les fonctionnaires devaient agir avec probité.

En vertu des premiers systèmes de recrutement basés sur le mérite, les fonctionnaires étaient d'abord affectés à un poste, au niveau d'entrée. En plus de jouir d'une meilleure protection de l'emploi au fil des ans, les fonctionnaires pouvaient aspirer à une carrière entière dans la fonction publique. La formation mettait l'accent sur l'amélioration des compétences et des connaissances en fonction du poste occupé; chaque membre du personnel finançait personnellement la promotion de sa carrière et son perfectionnement professionnel ou s'en remettait à un mentor apte à le préparer à un éventuel poste.

D'importantes modifications au modèle traditionnel ont été apportées au cours des années 1960 et au début des années 1970, dans la foulée de nouvelles attentes, notamment :

- **La représentation.** Le bilinguisme et, plus tard, la représentation des groupes minoritaires sont devenus de nouveaux principes importants dans la fonction publique. Ils témoignaient d'un désir de créer une fonction publique à l'image d'une société diversifiée et d'offrir à l'ensemble des Canadiens des chances d'accès égales à une carrière dans la fonction publique. De plus, la diversité permettait à la fonction publique de mieux conseiller les ministres et de mieux servir les citoyens¹¹;
- **La protection de l'emploi.** La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, adoptées à la fin des années 1960, ont officiellement reconnu le rôle des agents négociateurs auprès de différents groupes de fonctionnaires de même que la nécessité des conventions collectives. Grâce à elles, la protection de l'emploi des fonctionnaires s'est accrue, parallèlement à la mise en œuvre de méthodes standardisées de recrutement, de promotion et de discipline ainsi qu'à la création de mécanismes de contestation des décisions prises par les gestionnaires et les ministères¹²;
- **La planification et la coordination.** Depuis les années 1960, les programmes gouvernementaux et le nombre d'employés, de ministères et d'organismes se sont multipliés. À partir du gouvernement Pearson, on a vu les premiers ministres établir des cabinets plus garnis et des processus décisionnels plus complexes. À la suite de nouvelles obligations réglementaires, le nombre et le poids des organismes centraux ont augmenté¹³.

« Non seulement l'importance et la complexité de la fonction publique s'étaient-elles accrues, mais un plus grand nombre de buts, de valeurs et de règles devaient dorénavant guider les ministères et les fonctionnaires, et limiter leur champ d'action. »

- **Le contrôle et l'imputabilité.** La croissance rapide des activités gouvernementales a entraîné l'adoption de nouvelles approches en matière de budgétisation, comme le système PPPB (planification, programmation et préparation du budget). Les inquiétudes au sujet de l'aptitude du gouvernement à suivre et à contrôler les affaires financières ont amené la mise sur pied de la Commission Glassco sur l'organisation du gouvernement, en 1960, ainsi que de la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité, en 1976. Le vérificateur général s'est vu confier un plus grand rôle, et on a créé le Bureau du contrôleur général pour améliorer les capacités de gestion financière de l'administration fédérale. Le gouvernement s'est aussi lancé dans la réforme du Budget des dépenses, pour ensuite, à la fin des années 1970, introduire le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD)¹⁴.

La fonction publique canadienne a acquis une réputation internationale en tant qu'institution novatrice et tournée vers l'avenir en introduisant ces réformes légales et organisationnelles.

Au début des années 1980, les principales valeurs qui animaient dès le départ le gouvernement canadien et sa fonction publique – le mérite, le professionnalisme, l'impartialité et l'anonymat – demeuraient valorisées et conservaient leur pertinence. Cependant, si les conceptions à la base de la fonction publique étaient les mêmes, l'environnement avait considérablement changé. Non seulement l'importance et la complexité de la fonction publique s'étaient-elles accrues, mais un plus grand nombre de buts, de valeurs et de règles devaient dorénavant guider les ministères et les fonctionnaires, et limiter leur champ d'action.

Le défi de la nouvelle gestion publique

Un défi de plus vaste envergure que les formules traditionnelles est né de la combinaison de diverses idées et initiatives qu'on a fini par désigner sous l'étiquette « nouvelle gestion publique » (NGP), à la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante. Inspirés par les valeurs du secteur privé, les points de vue de la NGP ont rapidement fait des adeptes à une époque où les gouvernements s'évertuaient à diminuer les coûts, à fournir de meilleurs services, à juguler les déficits et à intégrer de nouvelles technologies. Ces idées sont tirées de la réflexion sur l'amélioration de programmes particuliers ou de plus petites organisations, souvent aux échelons local, provincial ou national. Voici comment Sandford Borins a présenté les éléments de ce nouveau paradigme :

« Fournir des services de qualité supérieure qui comptent pour les citoyens; exiger, mesurer et récompenser les meilleurs rendements organisationnels et individuels; défendre l'autonomie de gestion, plus particulièrement en diminuant les mécanismes de contrôle centraux; reconnaître l'importance des ressources humaines et

technologiques offertes aux gestionnaires pour les aider à atteindre leurs objectifs de rendement; conserver un esprit d'ouverture à la compétition ainsi qu'à la nécessité de confier certaines tâches publiques à la fonction publique et d'autres au secteur privé ou aux organisations non gouvernementales¹⁵. » [traduction]

Borins note que la NGP « met davantage l'accent sur l'amélioration de la qualité et la réduction des coûts des services publics, tout en reconnaissant la valeur d'une fonction publique professionnelle. Elle ne souffle pas mot de l'emploi à vie¹⁶. »

La fonction publique et les gouvernements canadiens n'ont jamais invoqué la NGP lors de la mise en œuvre de diverses initiatives à la fin des années 1980 et dans les années 1990 – ce concept, une invention théorique, ne s'est infiltré que depuis peu dans le langage des cadres de la fonction publique canadienne. Cependant, comme l'ont observé Dwivedi et Gow, bon nombre des idées sous-jacentes à la NGP ont longtemps coloré le discours de l'administration publique – on peut d'ailleurs les retrouver dans les textes de la Commission Glassco, de la Commission Lambert, du projet Fonction publique 2000 et de nombreux rapports du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général¹⁷.

Les points de vue divergent quant à savoir si la NGP nécessite un important changement structurel, outre de nouvelles méthodes de gestion et de rétribution. Peter Aucoin, entre autres, a décrit à quel point un changement structurel (touchant l'ensemble de la fonction publique) pouvait se traduire comme le prolongement logique du choix du public : si le but consistait à améliorer les services, à mesurer les résultats ou à optimiser l'imputabilité, on serait justifié de séparer l'élaboration de politiques de la prestation de services. Cette logique est à la base de la restructuration en profondeur des institutions des fonctions publiques néo-zélandaise et britannique¹⁸.

Cependant, comme le fait remarquer Borins, les gouvernements canadiens n'ont pas souscrit à ces idées par conviction politique, mais plutôt sous l'effet de nombreuses années de pragmatisme marquées par une approche émergeant de la base, souvent en réaction à des pressions économiques croissantes. En bref, les valeurs et les initiatives découlant de la NGP n'exigent pas une restructuration globale de l'appareil gouvernemental : elles peuvent être adoptées de diverses manières qui, bien que moins saisissantes, sont aussi efficaces au bout du compte.

Réconcilier les valeurs traditionnelles et celles de la NGP

En 1996, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique du Centre canadien de gestion (CCG) a tenté de rapprocher les valeurs traditionnelles et celles de la nouvelle gestion publique pour mieux réagir à la réduction des effectifs et aux bouleversements engendrés par l'Examen des programmes et la restructuration de juin 1993. Le Groupe de travail a alors cerné quatre familles de valeurs interdépendantes¹⁹, qu'on peut ainsi résumer :

- **les valeurs démocratiques**, qui couvrent la notion de gouvernement responsable, le respect de la primauté du droit, le soutien à la démocratie, le respect de l'autorité des titulaires de charges publiques élus, la neutralité et l'impartialité, l'application régulière de la loi, l'intérêt public et le bien commun;
- **les valeurs professionnelles**, regroupées en trois catégories :
 - ◆ **les valeurs traditionnelles**, telles que la neutralité, l'impartialité, le mérite, l'excellence, l'efficacité, l'économie, la franchise ainsi que la capacité de conseiller avec objectivité et impartialité, de dire sans crainte la vérité aux autorités, d'équilibrer la complexité et de conserver la confiance du public;
 - ◆ **les valeurs nouvelles**, telles que la qualité, l'innovation, l'initiative, la créativité, la débrouillardise, l'horizontalité, les services axés sur les clients ou les citoyens et le travail d'équipe;
- **les valeurs liées à l'éthique** qui favorisent l'intégrité, l'honnêteté, la probité, la prudence, l'impartialité, l'équité, le désintéressement, la discrétion et la confiance du public;
- **les valeurs liées à la personne**, y compris le respect, l'empathie, la compassion, la civilité, la courtoisie, la tolérance, l'ouverture d'esprit, la solidarité, la participation, l'équité, la modération, la bienséance, la raison, l'humanité et le courage²⁰.

Le Groupe de travail reconnaissait que, si elles sont toutes dignes de louanges, ces valeurs étaient difficiles à maintenir quand sévissaient une réduction des effectifs, une restructuration, des échéanciers serrés et des contraintes budgétaires – voilà d'ailleurs le facteur majeur de la perte de crédibilité subie par Fonction publique 2000 auprès des fonctionnaires. Fait intéressant, le Groupe de travail a contesté la notion de sécurité d'emploi.

Le Groupe de travail a fait valoir que, malgré leur multiplicité, « à une époque de changement, ces valeurs de base, enracinées dans la mission démocratique du gouvernement, constituent les assises solides sur lesquelles on peut asseoir le renouveau²¹ ». On ne peut cacher son étonnement devant le nombre et la complexité de ces valeurs, ainsi que le désir de les axer sur les attentes

« ...si elles sont toutes dignes de louanges, ces valeurs étaient difficiles à maintenir quand sévissaient une réduction des effectifs, une restructuration, des échéanciers serrés et des contraintes budgétaires... »

des fonctionnaires, considérés comme des professionnels œuvrant dans un régime gouvernemental démocratique — il ne s'agit pas d'un modèle décrivant comment la fonction publique agit en tant qu'institution.

Définir un nouveau modèle canadien

Les premières manifestations d'intérêt à l'égard du « modèle canadien » sont attribuables à Jocelyne Bourgon, alors greffier du Conseil privé, dans son rapport sur l'état de la fonction publique remis au premier ministre en 1998. Maintenu lorsqu'elle est devenue présidente du Centre canadien de gestion, cet intérêt a été partagé par plusieurs universitaires canadiens.

En définissant le modèle canadien, Mme Bourgon souhaitait apporter de la cohérence après la vague de confusion provoquée par l'Examen des programmes, successif à une réforme étalée sur dix ans, en plus de déterminer comment l'expérience canadienne pouvait servir de modèle différent, en opposition aux réformes plus spectaculaires. C'était aussi une réaction à certains articles sur la réforme du secteur public qui faisaient l'apologie des approches plus tranchantes choisies par la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Australie, durant les années 1980, qui, entre autres choses, ont entraîné la création et la privatisation d'organismes de direction. Souhaitant dresser un bilan et rendre compte des faits qui s'étaient produits au Canada, Mme Bourgon a alors soutenu que la réforme canadienne du secteur public s'était déroulée « avec calme, compétence et sans tambour ni trompette ». Selon elle, le modèle canadien :

- présume que le gouvernement et les institutions gouvernementales sont essentiels à la prospérité de la société;
- veut que la réforme du secteur public commence par un examen du rôle que le gouvernement sera appelé à jouer à l'avenir;
- affirme qu'un secteur public performant se fonde à la fois sur des compétences solides en matière d'élaboration des politiques et une fonction de prestation des services moderne;
- reconnaît l'importance de se doter d'une fonction publique performante, professionnelle et non partisane;
- s'appuie sur le leadership des élus et des fonctionnaires²².

Le modèle qu'elle a défini alors, cependant, était normatif et visait à fournir un contexte propice à de nouvelles réformes pour renforcer l'élaboration des politiques, améliorer la prestation de services aux citoyens et encourager le renouvellement de la fonction publique.

« Mme Bourgon souhaitait apporter de la cohérence après la vague de confusion provoquée par l'Examen des programmes, ... en plus de déterminer comment l'expérience canadienne pouvait servir de modèle différent... »

Peter Aucoin a poussé plus loin cette réflexion²³. Il a cerné plusieurs hypothèses sous-jacentes dans l'approche de Bourgon : la fonction publique n'est pas égocentrique; elle peut innover; elle peut être efficace sans étude de commercialisation; elle n'a pas à séparer les politiques et les opérations pour améliorer son rendement. Selon Aucoin, l'importante réforme du secteur public mise en œuvre au Canada ne comptait pas parmi les priorités des ministres et des gouvernements, qui, s'appuyant sur des formes de responsabilités et des structures traditionnelles, préféraient des approches plus progressives. Par ailleurs, il a aussi fait remarquer que les citoyens et les ministres s'attendaient à une fonction publique plus apte à faire face à diverses situations, alors que, de leur côté, les fonctionnaires avaient moins de déférence et jugeaient important de travailler dans des milieux où ils se sentent appuyés.

Aucoin a expliqué que Mme Bourgon a « essentiellement [mis] de l'avant l'idée que le paradigme de la fonction publique professionnelle était la caractéristique distinctive de l'approche canadienne » et que la preuve de cette position se trouvait dans la priorité accordée au renforcement de l'élaboration de politiques, à l'amélioration des services aux citoyens et à la revitalisation de la fonction publique²⁴. Il s'est dit favorable à la collaboration entre les gouvernements et la fonction publique et à l'idée d'utiliser celle-ci pour concevoir les politiques, dans la mesure où la fonction publique est suffisamment impartiale et capable non seulement d'offrir des conseils confidentiels de qualité, mais aussi d'appliquer des décisions²⁵. À l'instar de Mme Bourgon, Aucoin a loué la « connexion directe entre les politiques et les opérations », animée par le souci d'obtenir des résultats. Grâce à elle, la fonction publique peut agir efficacement, comme une *organisation apprenante* déterminée à améliorer « la qualité des conseils en matière de politiques et la qualité de la prestation des services requises par les exigences de la fonction gouvernementale²⁶ ». Cet argument normatif établirait une norme élevée pour le gouvernement et les institutions de la fonction publique. Devenir une organisation apprenante exige du leadership, des ressources, des systèmes appropriés et des réseaux à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement pour faciliter l'apprentissage et en récolter les fruits.

Reprenant cette réflexion, David Good a affirmé que tout modèle de la fonction publique doit tenir compte des réalités de la gouvernance canadienne, et non uniquement des principes liés à la gouvernance parlementaire et à la NGP²⁷. Il a expliqué de façon persuasive que le gouvernement fédéral doit défendre ses intérêts régionaux avec fermeté, notant au passage la succession de gouvernements majoritaires forts et de partis d'opposition faibles ainsi que le rôle des médias et du vérificateur général comme critiques indépendants et énergiques du gouvernement. Selon lui, pour bien servir les gouvernements et le public, la fonction publique doit tenir compte du pays comme de ses régions, proposer des programmes souples, considérer les membres et les comités de l'opposition et se préparer à recevoir des critiques externes qui portent moins sur des idées que sur des scandales ou des histoires de mauvaise gestion, par le biais de reportages virulents et simplifiés. Pour Good, en plus d'inspirer une aversion pour le risque, cette attitude exige de la fonction publique qu'elle fasse preuve de tolérance envers l'ambiguïté²⁸, qu'elle soit capable de composer avec des valeurs divergentes et qu'elle possède une grande sensibilité politique, non seulement à la tête des ministères à Ottawa, mais aussi dans les régions.

Donald Savoie a pour sa part attiré l'attention sur la concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre, même s'il s'agit d'une caractéristique commune des régimes parlementaires, produit d'un gouvernement de cabinet et de la discipline de parti²⁹. À son avis, ce phénomène a entraîné une nouvelle dynamique et le mode de gouvernement ainsi créé fait en sorte que le premier ministre et le ministre des Finances contrôlent totalement l'élaboration des politiques et l'affectation des ressources, se fiant aux organismes centraux pour régler les crises, mettre en œuvre les grandes initiatives et détourner leur attention des questions non essentielles. De plus, Savoie a cerné deux cultures très différentes dans la fonction publique : l'une est axée sur la surveillance et l'influence du « centre », l'autre est vouée à la mise en œuvre des programmes et à la prestation des services pour les citoyens dans les régions. Selon lui, les cadres de direction de la fonction publique sont beaucoup plus exposés aux regards en raison de l'examen minutieux des médias et du vérificateur général, des demandes accrues en faveur de la participation des citoyens, de la plus grande transparence découlant des styles de gestion inspirés par la NGP et les lois sur la liberté de l'information et du fait que des ministres sont plus enclins à blâmer officiellement des agents publics pour les écarts en matière de rendement. Savoie s'est prononcé contre l'évaluation du rendement de la fonction publique canadienne sans égard au contexte de gouvernance et au rôle des institutions représentatives. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Iain Gow a récemment relevé que les « contours » du modèle orientant l'administration publique canadienne devraient englober la réforme de la fonction publique, la réforme de gestion, les différents modes de fonctionnement et les relations avec le gouvernement, le Parlement, les gouvernements provinciaux et territoriaux, la magistrature, les gouvernements autochtones, les partis politiques, les groupes d'intérêt, les médias et les citoyens³⁰. Il a innové en citant des études et des indicateurs illustrant la mesure dans laquelle le Canada possède des traits spécifiques ou semble se distinguer sous certaines facettes. Il a corroboré le point de vue de Mme Bourgon, acquiesçant que l'approche qui a orienté la réforme de la fonction publique canadienne a été « pragmatique » et « modérée »³¹. Selon lui, telles sont les caractéristiques les plus remarquables du modèle canadien : **(1)** un contrôle politique fort; **(2)** un solide cadre juridique, étayé par la *Charte*, les tribunaux et des organismes indépendants; **(3)** une fonction publique autonome et professionnelle; **(4)** une tradition de pragmatisme et de modération qui guide les chefs politiques et les dirigeants de la fonction publique; **(5)** une assez forte tolérance de l'ambiguïté dans un régime fédéral, alors que les citoyens ont des allégeances multiples. À son avis, les éléments les plus « originaux » du modèle canadien comprennent le pouvoir du premier ministre et des organismes centraux, la dépolitisation du processus de nomination des fonctionnaires, l'importance accordée aux efforts déployés pour créer des organisations apprenantes, la reconnaissance des droits des groupes minoritaires et la modération des leaders et de l'opinion publique.

On pourrait aller plus loin dans cette direction et considérer aussi l'état du fédéralisme et de la participation des citoyens, puis décrire comment le gouvernement canadien et sa fonction publique composent avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones ainsi que les citoyens. La littérature sur le sujet foisonne, mais, pour la plupart, les articles relatifs au

modèle canadien n'étudient pas cette dimension à fond³². Par exemple, Howlett et Lindquist affirment que la réflexion du moment sur le fédéralisme canadien « ne renvoie pas une image de procédés méthodiques, productifs et coopératifs. On décèle plutôt une méfiance et une rivalité croissantes entre les différents ordres de gouvernement³³ » [traduction]. De plus, bien que les ministres fédéraux, les députés et la fonction publique canadienne investissent énormément de temps et d'efforts à entreprendre des consultations de toutes sortes, il serait excessif d'affirmer qu'il existe une culture de la consultation et du dialogue à l'échelle nationale. On peut avancer que le modèle canadien est moins exemplaire sous cet angle.

Points de vue comparatifs sur le modèle canadien

Les tentatives faites ces dernières années pour réformer la fonction publique canadienne (ainsi que le désir des gouvernements de s'engager dans cette voie) ont été comparées aux importantes réformes de la fonction publique lancées par les gouvernements néo-zélandais, britannique et australien durant les années 1980 et 1990. Leurs réformes ont été perçues comme des exemples d'application de la NGP en raison de la présence d'éléments distinctifs, tels la séparation des politiques de la prestation de services, la contestabilité de la prestation de services publics, la commercialisation, une marge de manœuvre accrue pour les gestionnaires et une imputabilité plus axée sur les résultats et le rendement³⁴.

Au début des années 1990, Donald Savoie et Peter Aucoin ont tous deux comparé le contraste entre la réforme canadienne et celles des gouvernements des É.-U., de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande³⁵. Bien que l'évolution de la réforme ait été suivie par des hauts fonctionnaires et quelques ministres, le gouvernement canadien s'est montré hésitant, moins convaincu des avantages de la restructuration et inquiet des répercussions de celle-ci sur le noyau de la fonction publique. La réforme de la fonction publique ne comptait pas parmi les grandes priorités du gouvernement Mulroney, en dépit du discours de son chef lorsqu'il était dans l'opposition, et les sous-ministres étaient divisés quant à la façon de procéder. Outre l'inquiétude que soulevait la modification d'une institution de la fonction publique qui avait bien servi les gouvernements, on se préoccupait constamment du refus du gouvernement de s'attaquer au déficit fédéral et de la mesure dans laquelle la fonction publique était préparée à une nouvelle ère en matière de politiques et de décisions administratives. Le fait que le gouvernement canadien ait été peu enclin à agir avec plus de détermination a laissé l'impression qu'il tirait de la patte derrière les principaux pays avec lesquels on le comparait.

Cette impression s'est dissipée avec les changements de taille, prompts, qu'ont amenés la restructuration de la fonction publique de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994, respectivement mis en œuvre sous les gouvernements Campbell et Chrétien. De nombreux observateurs ont cru qu'il s'agissait de changements épisodiques, qui calmeraient les désirs des gouvernements et des chefs de la fonction publique de s'engager dans une restructuration plus approfondie. Cependant, à compter du milieu des années 1990 jusqu'à la fin de son mandat,

le gouvernement Chrétien a annoncé certains changements à l'appareil gouvernemental, de nombreuses modifications non structurales afin de changer la culture de la fonction publique ainsi que la décentralisation vers les ministères, ce qui, comme l'a noté Aucoin, tranchait avec le point de vue de certains milieux, qui pensaient qu'il fallait d'importants changements structuraux et une supervision étroite³⁶. Plus récemment, Aucoin a fait valoir que la fonction publique canadienne se distinguait de celles d'autres pays par sa capacité à s'adapter et à réagir aux nouveaux gouvernements. Selon lui, la fonction publique déploierait beaucoup d'efforts pour aider les nouveaux dirigeants politiques à mettre en œuvre leurs programmes stratégiques³⁷.

À la fin des années 1990, John Halligan a analysé différentes réformes du secteur public enclenchées dans les pays de l'OCDE. Il a regroupé d'un côté l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, désignés comme les pays adeptes d'une réforme « complète », et, de l'autre, l'Allemagne, la Suisse, le Japon et la Norvège, les « pays qui, par comparaison, ont connu une petite réforme ». Il a classé le Canada et les É.-U. dans un groupe intermédiaire, dans lequel figuraient également la Finlande, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas. Décrivant ce dernier groupe comme celui des réformateurs plus actifs, il a relevé que le Canada était devenu encore plus « actif » au milieu des années 1990³⁸. Pour leur part, dans l'étude comparative qu'ils ont publiée en 2000, Christopher Pollitt et Geert Bouckaert ont qualifié le Canada de pays « modernisateur » (avec la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Suède), les autres catégories étant les « conservateurs » (l'Allemagne et la Commission européenne), les « commercialisateurs » (l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) et les « minimalistes » (le Royaume-Uni sous Thatcher et l'Australie sous Howard)³⁹. En 2003, la Banque mondiale diffusait une étude comparative sur les réformes complètes ou partielles, indiquant que le Canada se situait au milieu du peloton. Compte tenu de « la combinaison de l'effet de levier et de la malléabilité institutionnelle offerte aux réformateurs », ou de ce que les auteurs ont désigné comme « la traction », le Canada n'était pas allé de l'avant autant qu'il aurait pu dans la réforme⁴⁰.

Enfin, dans un livre récent qui compare les fonctions publiques des pays anglo-américains, Halligan dit du Canada qu'il « a tâté de la réforme de gestion pendant plus de 30 ans sans parvenir à une véritable réforme ou à atteindre les changements connus ailleurs ». De plus, soutient-il, « le processus de mise en œuvre était plutôt hésitant, dans la mesure où un certain nombre d'initiatives sont tombées à l'eau après un laps de temps relativement court, ne laissant que quelques traces là où l'on avait promis de véritables percées »⁴¹ [traduction]. En revanche, Halligan laisse aussi entendre que le Canada est très novateur⁴² et, de concert avec O.P. Dwivedi, soutient qu'il a tout pour élaborer un « modèle équilibré »⁴³. Il note aussi que le Canada et le Royaume-Uni ont peut-être produit des modèles différents, ou indiqué une « troisième voie », par rapport aux approches de gestion ou axées sur la commercialisation⁴⁴. Cette dernière observation particulièrement intéressante rappelle le défi lancé par Mme Bourgon aux universitaires afin de déterminer si un modèle canadien distinct était né.

« [Halligan] note aussi que le Canada et le Royaume-Uni ont peut-être produit des modèles différents, ou indiqué 'une troisième voie', par rapport aux approches gestionnaristes ou axées sur la commercialisation⁴⁴. Cette dernière observation particulièrement intéressante rappelle le défi lancé par Mme Bourgon aux universitaires afin de déterminer si un modèle canadien distinct était né. »

Au-delà des modèles : la nécessité d'un cadre clair, circonscrit et intégré

Ce chapitre a fait le point sur les récents efforts des universitaires et des fonctionnaires pour cerner les caractéristiques essentielles et distinctives du Canada en matière de gouvernance et d'administration publique, qui comprennent l'orientation normative, les limites institutionnelles, les projets de réforme ainsi que les liens entre ceux-ci et les traditions gouvernementales. Combinées, ces caractéristiques font apparaître un éventail complexe et stupéfiant de questions et d'aspects à considérer. Toutefois, sans nier l'éclairage que ce travail apporte, plusieurs problèmes risquent de se poser :

- Dans la documentation consultée, il se dégage un très fort penchant à uniformiser, ce qui, à de nombreux égards, peut ne pas sembler singulièrement canadien ou encore ne pas décrire le rendement réel ou les moyens adoptés pour atteindre les buts visés. En fait, *la façon* dont les chefs politiques et administratifs canadiens ont tenté d'atteindre ces buts pourrait être plus caractéristique que *le but* recherché en soi;
- La documentation suppose certains a priori, comme la participation des chefs politiques à la réforme du secteur public, la grande capacité de la fonction publique canadienne d'élaborer des politiques ou la décision de ne pas séparer la prestation des services des politiques. Toutefois, ces sujets méritent une enquête empirique et systématique pour établir des références ou d'éventuels points de comparaison;
- Non seulement les auteurs enrichissant la littérature concentrent-ils leur attention sur des sujets différents, mais des raisons différentes les incitent à dégager un modèle canadien : les *leaders institutionnels* tentent d'obtenir des explications et de mettre de la cohérence; les *concepteurs et les réformateurs institutionnels* veulent discerner les leçons à tirer; les *universitaires* s'intéressent aux descriptions, aux explications et à l'édification de théories; les *observateurs* — les organismes centraux, les comités permanents et le vérificateur général — souhaitent évaluer le rendement. Chaque angle est valable, mais sous-entend l'existence de différents points de départ et d'opinions diverses quant aux variables à inclure dans un modèle et aux relations à établir entre elles;
- Le terme « modèle » a été utilisé librement, et ses acceptions peuvent renvoyer à des grilles d'analyse et à des buts très différents. Les modèles peuvent être *normatifs* (que devrait-on retrouver et quels devraient être les principes directeurs?), *descriptifs* (qu'existe-t-il ou qu'est-ce qui a changé?), *explicatifs* (comment cela fonctionne-t-il ou en quoi cela a-t-il changé?) ou *architecturaux* (que devrait-on mettre en place ou comment s'assurer du succès?). Comme cet article, la documentation est fortement normative ou descriptive et, dans l'hypothèse la plus favorable, comporte des éléments intermédiaires dans lesquels puiser afin de préciser des modèles à des fins d'explication ou de conception⁴⁵;

- Outre le manque de clarté quant aux buts poursuivis, la plupart des auteurs n'ont pas bien précisé les éléments composant leurs modèles. Ainsi, ils n'ont pas cerné les principales variantes dépendantes (les éléments à décrire ou à expliquer) ou les variables indépendantes (les éléments qui motivent ou expliquent l'événement ou le phénomène étudié). Toutefois, les modèles doivent dénoter une certaine parcimonie de façon à ce qu'on puisse les modifier et les adapter en fonction de leur but;
- Tous les pays ont leurs propres « modèles reconnaissables » et distincts; d'ailleurs, chacun prétend posséder un modèle unique. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que le pays ou l'institution est exemplaire, en tout ou en partie. De fait, une institution peut devoir sa réputation à ses manquements, à ses bévues ou aux occasions de faire mieux qu'elle a perdues. Il est difficile de fournir des descriptions convaincantes, dont la validité empirique a été démontrée, des différences entre les institutions de la fonction publique d'un pays à l'autre;
- Certains auteurs mettent l'accent sur le régime gouvernemental d'un pays ou sur l'administration publique dans son sens le plus vaste, alors que d'autres s'attardent plutôt aux trajectoires suivies pour mener à bien la réforme de la fonction publique. La littérature n'a pas cherché volontairement à poser en modèle la fonction publique en tant qu'institution, ni son mode d'évolution au fil des ans. Élaborer un modèle à cette fin n'équivaut pas à étudier la réforme.

Il ne faudrait pas en déduire que les impressions et les observations des auteurs qui ont collaboré à la littérature sont peu pertinentes ou peu judicieuses: au contraire. Néanmoins, nous avons besoin d'un cadre d'organisation plus vaste qui nous permette de distinguer les principales variables et influences, de les intégrer et de fournir le même point de départ aux observateurs — quelles que soient leurs intentions — pour étudier certaines questions, indiquer leurs éléments de réflexion et ramener la pratique canadienne à ses véritables dimensions.

Nous notons également un besoin manifeste de décrire l'état de la fonction publique canadienne en tant qu'*institution*, d'étudier si elle fait preuve d'un bon rendement et d'une capacité d'adaptation (ou si son rendement laisse à désirer ou est carrément moribond) et de déterminer les facteurs à l'origine des résultats observés. C'est la raison pour laquelle cette étude consacra moins de temps à l'analyse des changements survenus dans le système de gouvernance en général qu'à l'identification de ses caractéristiques essentielles, des méthodes utilisées et des défis de la fonction publique. Autrement dit, nous devrions nous efforcer de saisir la façon de faire de la fonction publique dans des secteurs clés, tout en tenant compte de ses réussites et de ses faiblesses. Bien qu'il ne doive pas faire fi du système de gouvernance et du contexte général, le cadre établi devrait inciter ses utilisateurs à se poser les questions suivantes : comment l'institution que représente la fonction publique canadienne évolue-t-elle? Que savons-nous vraiment de la pratique dans certains secteurs de la fonction publique canadienne? En quoi cette pratique se distingue-t-elle de celles exercées ailleurs dans d'autres administrations?

« Nous notons également un besoin manifeste de décrire l'état de la fonction publique canadienne en tant qu'institution, d'étudier si elle fait preuve d'un bon rendement et d'une capacité d'adaptation (ou si son rendement laisse à désirer ou est carrément moribond) et de déterminer les facteurs à l'origine des résultats observés. »

CHAPITRE 2

UN CADRE POUR ÉTABLIR LE MODÈLE CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans ce chapitre, nous proposons un modèle résumant les caractéristiques essentielles de la fonction publique canadienne en tant qu'institution. Qu'ils soient descriptifs ou explicatifs, les modèles doivent être insérés dans un contexte conceptuel plus vaste, qui couvre autant les caractéristiques de surface du système que les conditions, les principes et les valeurs qui le sous-tendent, de même que les influences exercées sur les principales variables. Le cadre que nous proposons devrait faciliter le suivi de l'évolution des pratiques et des grands principes associés à la fonction publique, en plus de permettre des comparaisons avec d'autres pays, de contribuer à expliquer et à mesurer les défis et les risques de l'avenir et de fournir les fondements essentiels à une recherche future. La présente étude ne peut faire état de toutes les fins possibles du cadre proposé, mais elle devrait aider à structurer et à analyser nos réflexions au sujet de la fonction publique canadienne, à montrer l'interaction de différentes sources d'influence et à débattre des tendances passées, actuelles ou futures qui s'avèrent les plus pertinentes relativement à certaines questions, capacités ou fonctions.

La structure logique générale sur laquelle se fonde notre cadre est décrite à la **figure 1**, que nous expliquerons plus en détail dans ce chapitre. Ce cadre comprend trois éléments distincts, établis à partir de l'abondante documentation sur le sujet :

- Il cerne les caractéristiques essentielles d'une institution de la *fonction publique performante*⁴⁶. L'adjectif « performante » renvoie ici à l'aptitude d'une institution à prévoir les défis et à y réagir, à adapter en conséquence ses principales fonctions, à composer avec sa clientèle cible, à recruter et à exploiter des talents, à coordonner et à harmoniser les efforts et à apprendre de l'expérience vécue à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution en vue de se remettre en question. Toute institution de la fonction publique s'appuie sur ses propres traditions, approches et capacités dans la réalisation de chacune de ses fonctions et dans l'établissement, entre celles-ci, d'un équilibre qui lui convient;
- Il ne se contente pas de recenser les valeurs souhaitables en vue de discerner les fonctions, les méthodes et les conditions permettant de les respecter. Par exemple, comme nous le notons au **chapitre 1**, la fonction publique canadienne est reconnue pour « ses compétences solides en matière d'élaboration de politiques » et « sa capacité de se fier au leadership des élus ». Depuis peu, on la décrit également comme une « organisation apprenante ». De telles observations tendent à confirmer la

spécificité canadienne ou à définir des aspirations, mais elles n'expliquent pas quelles sont les conditions préalables à la réussite, ni ne disent en quoi les pratiques ou les capacités de la fonction publique canadienne sont distinctes ou plus importantes par comparaison à des institutions similaires, ni n'indiquent s'il faut engager certaines pratiques ou capacités dans une réforme;

- Il établit une distinction sans équivoque entre la fonction publique en tant qu'institution et le régime gouvernemental, tout en reconnaissant de façon explicite l'influence déterminante du régime gouvernemental et, plus particulièrement, des gouvernements sur la fonction publique en cernant les interfaces et les « passerelles » entre eux. Parmi les incidences de cette approche figure le fait que le changement institutionnel peut se produire de plusieurs façons différentes : à l'externe (changement provoqué par les gouvernements), à l'interne (changement né de l'action des dirigeants de la fonction publique) ou à partir de la base (innovation créée au sein des ministères et des organismes centraux)⁴⁷. De plus, cette distinction montre que la fonction publique canadienne *devrait* jouir d'une autonomie ou d'une indépendance considérable par rapport aux gouvernements, car elle a à fournir ses conseils à des gouvernements successifs, à mettre en œuvre des programmes institués par la loi et à anticiper les défis⁴⁸.

La suite de ce chapitre contient de plus amples détails sur chacune des composantes du cadre, plus particulièrement sur la raison d'être du modèle établi pour gérer la fonction publique canadienne. La conclusion consiste en un aperçu de l'approche empirique choisie pour préparer les trois chapitres suivants.

« ... le changement institutionnel peut se produire de plusieurs façons différentes : à l'externe (changement provoqué par les gouvernements), à l'interne (changement né de l'action des dirigeants de la fonction publique) ou à partir de la base (innovation créée au sein des ministères et des organismes centraux)⁴⁷. »

FIGURE 1 CADRE CONCEPTUEL GÉNÉRAL



1. Les institutions de la fonction publique : valeurs et procédés clés

Bien qu'ils soient axés sur le leadership, les travaux de Philip Selznick contiennent plusieurs points de départ pour élaborer un modèle décrivant le rendement institutionnel. Ils nous apprennent entre autres que le recrutement est essentiel au maintien et au perfectionnement des compétences organisationnelles, surtout dans les domaines où il importe de demeurer crédible auprès d'importants intervenants. Les dirigeants doivent aussi s'efforcer de coordonner et d'harmoniser les efforts déployés en fonction des composantes. Les institutions devraient demeurer fidèles aux valeurs de base, tout en étant capables de s'adapter et d'apprendre de leur expérience, ce qui exige l'exercice d'un leadership habile. Un tel leadership est d'ailleurs indispensable pour bien élaborer les normes de l'organisation, cultiver un sens de la mission, représenter l'institution auprès de publics internes et externes, et défendre son intégrité auprès d'intervenants clés.

Ces idées revêtent une importance particulière dans le contexte où œuvrent les institutions de la fonction publique, organisations d'envergure et complexes au service de gouvernements élus, qui ont pour mission de fournir des conseils sur les politiques et de mettre en œuvre des programmes à l'intention des citoyens. La combinaison de ces idées avec les thèmes de la littérature abordés précédemment a permis de concevoir un modèle couvrant neuf fonctions et procédés essentiels au maintien et à l'amélioration d'une fonction publique performante (voir la **figure 2**). On a réparti ceux-ci en trois « séries » pour des raisons esthétiques et en raison de la parenté plus grande constatée entre certains, bien que la réussite ou l'échec d'un procédé ou d'une fonction puisse être attribuable à l'évolution d'une autre série d'activités⁴⁹. Il va de soi que ce modèle ne peut tenir compte de toutes les dimensions de la fonction publique, puisque, à l'instar de tous les modèles, il est centré sur quelques caractéristiques essentielles — en l'occurrence, les fonctions et les procédés nécessaires au maintien des capacités, de la crédibilité, de l'intégrité et de l'adaptabilité de la fonction publique en tant qu'institution.

FIGURE 2 PROCESSUS ET VALEURS CLÉS
DANS UNE FONCTION PUBLIQUE PERFORMANTE COMME INSTITUTION



La première série d'activités—**recruter les talents et harmoniser les efforts**—englobe trois procédés. Le premier couvre les activités de recrutement et de dotation en personnel, qui supposent d'attirer, de surveiller, de présélectionner et de former des talents pour d'éventuels postes de direction. Le deuxième traite des moyens à la disposition de la fonction publique pour coordonner les efforts déployés par divers ministères et organismes, notamment le leadership exercé à l'intérieur des organismes centraux et le perfectionnement des cadres de direction. Particulièrement important dans le contexte d'une institution complexe, le dernier couvre les activités plus générales liées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, qui fournissent le cadre orientant les activités de recrutement et de dotation en personnel.

La deuxième série d'activités—**concevoir les politiques et assurer la prestation des services**—est axée sur les rôles centraux de la fonction publique au service des gouvernements et des citoyens. Elle comprend non seulement les fonctions et les procédés liés à la formulation de conseils aux gouvernements et à la prestation (directe ou indirecte) de services aux citoyens, mais aussi les efforts de collaboration avec les gouvernements pour engager les citoyens dans la conception des politiques et la surveillance des services.

La troisième série d'activités—**encourager l'apprentissage, surveiller et réformer**—porte sur les différents modes d'apprentissage et d'adaptation des institutions de la fonction publique. Elle comprend le soutien à l'apprentissage, le perfectionnement professionnel et la promotion de valeurs et d'une éthique essentielles. Elle couvre aussi les efforts visant à examiner de près la mise en œuvre des programmes au moyen de mécanismes de contrôle internes et d'imputabilité

externes. Enfin, elle englobe les efforts constants que déploie la fonction publique pour améliorer ses pratiques, de façon réactive ou proactive⁵⁰. Il est à noter que le changement et l'innovation peuvent aussi se produire sans programme de réforme « officiel ».

Enfin, le modèle indique que les valeurs guidant les institutions de la fonction publique ne doivent pas se limiter à la troisième série d'activités. Comme le montre la **figure 2**, les « principales » valeurs cernées par le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique sont présentes dans toutes les séries d'activités. Cela suppose que des valeurs spécifiques sont invoquées ou exprimées dans la coordination et la gestion du personnel, la conception et la prestation de services ainsi que la promotion des activités d'apprentissage, de contrôle et de réforme. Quelques valeurs peuvent paraître plus pertinentes ou au contraire conflictuelles, d'où la nécessité d'assurer un équilibre dans certaines activités.

En bref, ce modèle est axé sur plusieurs procédés critiques visant à garantir la compétence, la souplesse, l'adaptabilité et l'intégrité de l'institution que représente la fonction publique. Au cœur d'un cadre plus vaste, il facilite l'élaboration d'une vision globale de l'évolution de la fonction publique canadienne au fil des ans. La suite du chapitre porte sur les trois derniers éléments.

2. Le régime de gouvernance

Le régime de gouvernement britannique, dit modèle de « Westminster », et le fédéralisme ont profondément façonné la fonction publique⁵¹. Aux fins de cette étude, mentionnons que le régime de gouvernance canadien se caractérise par les éléments suivants :

- Le premier ministre possède des pouvoirs étendus tant qu'il conserve la confiance de la Chambre des communes. Il n'est pas lié par une discipline de parti intransigeante, comme c'est le cas en Australie, ni par un Sénat élu ou à représentation provinciale, ni par une représentation proportionnelle à la Chambre des communes. De plus, le premier ministre ne peut perdre son poste sous l'effet d'une décision du caucus, comme cela peut arriver en Australie et au Royaume-Uni⁵²;
- Les ministres sont soumis à la primauté du droit et responsables devant la Chambre des communes, mais ils bénéficient de l'appui de fortes institutions centrales, tels le Cabinet du premier ministre et le système de Cabinet. Il est à noter que les Canadiens ont élu plusieurs gouvernements libéraux majoritaires, bien que d'autres partis aient également eu leurs faveurs et que des gouvernements minoritaires aient aussi été portés au pouvoir. Combiné avec un taux de roulement élevé à la Chambre et la présence d'un Parlement qui fait l'objet d'un contrôle serré, mais d'un financement médiocre, ce phénomène explique la faiblesse de l'opposition⁵³;

- Les gouvernements provinciaux et territoriaux jouissent de pouvoirs considérables et, comme le Canada possède l'une des fédérations les plus décentralisées au monde, cela permet l'établissement de relations asymétriques⁵⁴. La primauté dans différents champs de compétence et le déséquilibre fiscal attribuable au pouvoir de taxation du gouvernement fédéral suscitent un débat constant. Les gouvernements s'évertuent à démontrer directement leur raison d'être aux citoyens, aux communautés et aux secteurs d'activité, tout en s'efforçant de coordonner la prestation des services;
- Les secteurs des affaires, du travail et des organismes sans but lucratif ne font pas l'objet d'une véritable intégration verticale au Canada et, en général, les gouvernements ne partagent pas le pouvoir avec les groupes d'intérêt sociaux, bien qu'ils consultent ceux-ci et leur demandent conseil⁵⁵. Certains groupes d'intérêt peuvent exercer une forte influence dans des secteurs particuliers, mais le fédéralisme pondère leur influence. Ils n'influencent pas beaucoup la structure gouvernementale, ni la fonction publique.

Bref, le régime de gouvernance concentre généralement le pouvoir entre les mains des gouvernements majoritaires dirigés par des premiers ministres forts, dont les principaux rivaux se trouvent dans les autres ordres de gouvernement, l'opposition et les médias. Comme nous le relevons plus loin, les gouvernements ne subissent aucune concurrence externe pour façonner et contrôler la fonction publique en tant qu'institution. Si le problème devait se poser, ils exerceraient une influence considérable sur leur propre trajectoire en fonction de leurs priorités politiques et stratégiques ainsi que de leurs choix de gestion.

3. L'interaction des gouvernements et de la fonction publique

Les gouvernements entretiennent des liens complexes avec la fonction publique en tant qu'institution, sur laquelle ils exercent une grande influence. Une part importante de ce pouvoir est dévolue au premier ministre par l'intermédiaire de son Cabinet et du Bureau du Conseil privé (BCP). Toutefois, les attentes exprimées par le Cabinet, les comités du Cabinet, les ministres eux-mêmes et leur personnel ont aussi une incidence sur les interactions avec la fonction publique.

Notre cadre présente huit secteurs de compétence et d'influence gouvernementaux :

- Le mandat et les priorités des gouvernements;
- La conception des mécanismes décisionnels et de l'appareil gouvernemental;
- La nomination des sous-ministres par le premier ministre;
- La recherche de conseils stratégiques auprès de la fonction publique;

« ...le régime de gouvernance concentre généralement le pouvoir entre les mains des gouvernements majoritaires dirigés par des premiers ministres forts, dont les principaux rivaux se trouvent dans les autres ordres de gouvernement, dans l'opposition et dans les médias. »

- La supervision du rendement des ministères, des organismes et des sous-ministres;
- Les positions gouvernementales relativement à la structure et aux procédés de la fonction publique;
- L'intérêt et les capacités des bureaux ministériels;
- Le degré d'autonomie du Parlement par rapport au gouvernement.

La façon dont le premier ministre, ses collègues du Cabinet et les représentants élus exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs responsabilités a d'importantes répercussions sur la fonction publique en tant qu'institution. Les interactions entre les représentants élus et la fonction publique exigent des dirigeants politiques, tout comme des responsables de l'administration bureaucratique, une gestion stratégique et délicate, et le rendement du gouvernement et de la fonction publique est tributaire de saines relations entre tous.

S'il n'est pas de notre propos ici de sonder toutes les possibilités en détail, il reste que chaque secteur figurant ci-dessus peut faire l'objet d'une interprétation sous forme de *variables*. Certains changements pourraient modifier la nature des relations entre les gouvernements, les représentants élus et la fonction publique. Le point de mire empirique de cette étude est la fonction publique canadienne, mais nous reconnaissons l'exercice de pouvoirs gouvernementaux dans chacune des séries d'activités auxquelles sont consacrés les **chapitres 3, 4 et 5**. Le **chapitre 7** examine l'incidence du changement sur l'autonomie du Parlement, en plus de voir les options dont peut se prévaloir le gouvernement fédéral pour offrir des services à la fonction publique.

4. Le contexte de gouvernance : courants d'influence et sources de pression

Le contexte de gouvernance comporte son lot de défis, de tendances, d'incertitudes, voire d'occasions à saisir pour les décideurs et les institutions de la fonction publique. Notre cadre cerne quatre sources de pression interreliées, toutes plus importantes les unes que les autres et se disputant à qui mieux mieux l'attention des gouvernements :

- **Les défis**, tels la mondialisation économique, les enjeux environnementaux, la révolution des technologies de l'information et des communications, la sécurité internationale et le terrorisme, la distance géographique, la diversité régionale, la disparité de revenus et les politiques identitaires;
- **Les attentes** des autres ordres de gouvernement, y compris des provinces, des territoires et des municipalités, et celles d'autres pays, des organisations internationales, du secteur privé, des organismes sans but lucratif, des citoyens et de leurs communautés;

- **Les idées** au sujet des moyens d'améliorer la gouvernance à partir de mouvements intellectuels, d'exemples tirés d'autres pays ainsi que de la culture et des traditions du pays;
- **Les facteurs** incitatifs, comme des élections, l'arrivée de nouveaux gouvernements ou ministres, des scandales, des catastrophes ou des événements survenant dans d'autres pays ou territoires.

Pour mieux saisir ces pressions, on peut les comparer à des courants d'influence en évolution qui ne cessent de mettre à l'épreuve les gouvernements et la fonction publique, certains courants étant beaucoup plus prévisibles que d'autres⁵⁶. Notre but n'est pas de nous attarder aux subtilités de chaque courant, mais plutôt de montrer que la fonction publique devrait prévoir et suivre les événements se produisant à l'extérieur, conseiller et aider les gouvernements aux prises avec les défis de l'heure, s'adapter et renouveler ses capacités de façon à pouvoir assumer de nouveaux rôles et des responsabilités différentes.

Le cadre dans son contexte : prochaines étapes pour la définition d'un modèle

La **figure 3** présente notre cadre entier, en quatre volets, avec, comme élément central, le modèle établi pour définir la fonction publique canadienne en tant qu'institution. Elle permet de décrire à grands traits le style administratif de la fonction publique dans différents secteurs et de déterminer si, globalement, le tout décèle une approche distincte, voire peut-être exemplaire, comparativement à ce qui se fait ailleurs dans le monde. Même sur le plan conceptuel, il importe de rappeler que les différents éléments composant la gestion de la fonction publique en tant qu'institution sont intégralement interreliés et associés au régime de gouvernance plus vaste. Nous reviendrons plus tard sur ce point important.

Lorsqu'ils prendront connaissance de ce cadre, certains lecteurs remarqueront que des « explications » sont nécessaires pour mieux saisir les lacunes et les pratiques actuelles; d'autres décèleront plutôt un problème sur le plan de la « conception ». Rappelons cependant que cette étude vise à cerner comment la fonction publique œuvre généralement en tant qu'institution. La formulation d'hypothèses quant aux facteurs incitant à d'importants changements dans la façon dont la fonction publique œuvre ou atteint ses objectifs, ou quant à la manière dont elle se distingue des fonctions publiques d'autres pays sur ce plan, relève du domaine explicatif et théorique (voir l'annexe).

« La façon dont le premier ministre, ses collègues du Cabinet et les représentants élus exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs responsabilités a d'importantes répercussions sur la fonction publique en tant qu'institution. »

Dans les trois prochains chapitres, nous examinerons de plus près chacune des trois séries d'activités qui caractérisent une institution de la fonction publique performante. Aux fins de l'analyse, nous avons opté pour une approche à deux volets qui nous amènera à présenter les grandes caractéristiques traditionnelles des pratiques relevant de chaque série et à montrer comment elles ont changé ces dernières années, puis à déterminer si ces pratiques changeantes sont distinctes ou exemplaires sous un angle comparatif⁵⁷, correspondant à ce que Iain Gow décrit comme une spécificité hypothétique qui dépend « à la fois du temps et de l'espace⁵⁸ ». Le cas échéant, nous soulignerons également dans ces chapitres les cas où l'interface entre le gouvernement et la fonction publique représente un facteur crucial, ainsi que ceux où une enquête empirique plus poussée s'impose.

FIGURE 3 CADRE ET MODÈLE DÉTAILLÉS

LE CONTEXTE ÉVOLUTIF DE LA GOUVERNANCE

DÉFIS

- économiques
- sociaux
- environnementaux
- technologiques
- internationaux

ATTENTES

- les provinces
- les territoires
- les municipalités
- les citoyens, les ONG
- les entrepreneurs
- la communauté internationale

IDÉES, NORMES

- la culture politique
- la tradition administrative
- les idées sur les réformes
- les modèles

ÉVÉNEMENTS

- les élections
- les désastres, les échecs
- les scandales
- les événements ailleurs

RÉGIME DE GOUVERNANCE

Gestion publique de type britannique, premier ministre fort, centre solide, système uninominal majoritaire à un tour, sénateurs nommés, faible opposition, fédération, rivalité entre les compétences, diversité régionale, système judiciaire indépendant, Charte des droits, organismes de supervision dépendants

RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA FONCTION PUBLIQUE

Mandats et priorités stratégiques des gouvernements	Recherche de bons conseils d'orientation stratégique
Élaboration du processus décisionnel (PM)	Fonction d'analyse critique à partir du Centre
Législation, changement structurel (PM)	Participation aux affaires de la fonction publique
Nomination des sous-ministres (PM)	Capacités des cabinets ministériels
	Degré d'autonomie du Parlement

INSTITUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE : PROCESSUS ET VALEURS CLÉS

RECRUTER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS CHAPITRE 3	CONCEVOIR LES POLITIQUES ET OFFRIR LES SERVICES CHAPITRE 4	ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER CHAPITRE 5
ATTIRER ET FORMER LES TALENTS	CONSEILLER SUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES	PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE ET LES VALEURS
COORDONNER À PARTIR DU CENTRE	OFFRIR LES SERVICES	CONTRÔLER, SUPERVISER ET RENDRE COMPTE
GÉRER LE SYSTÈME DES RH	FAIRE PARTICIPER LES CITOYENS	RÉFORMER : LEADERSHIP ET ENGAGEMENT

Valeurs de la fonction publique : démocratie, personnes, éthique, professionnalisme (traditionnel et nouveau)



PARTIE 2 :
EXPLORER LES SÉRIES D'ACTIVITÉS

CHAPITRE 3

RECRUTER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS

Les organisations de la fonction publique mobilisent des experts et coordonnent les efforts pour réaliser les aspirations stratégiques de gouvernements élus et assurer ou surveiller la mise en œuvre des programmes. La nature de la fonction publique tient d'une part aux modes de recrutement et de perfectionnement de ses employés et de ses dirigeants et, d'autre part, au style de leadership exercé. Dans une institution aussi complexe que la fonction publique canadienne, qui comporte un large éventail de ministères et d'organismes œuvrant dans un contexte politique commun, les questions que soulèvent la coordination et la direction des organismes centraux revêtent une grande importance – ces organismes servent en quelque sorte à sceller les éléments constitutifs de la structure à la base de la fonction publique.

Dans ce chapitre, nous examinerons d'abord les principes sous-jacents à la naissance d'une fonction publique canadienne professionnelle et à l'établissement de normes et pratiques qui étaient les siennes, ces dernières années, aux chapitres du mérite, de la promotion professionnelle et de la diversité. Dans un deuxième temps, nous nous arrêterons à la gestion et à l'évolution des ressources humaines au sein de la fonction publique canadienne. Enfin, nous verrons comment le premier ministre et le greffier tentent de relier les différentes composantes de la fonction publique. L'évolution des politiques, des pratiques et des institutions ainsi que les éléments auxquels la fonction publique canadienne doit sa spécificité seront abordés en filigrane.

Attirer et former les talents

Le désir de créer et de conserver une fonction publique professionnelle et impartiale est la pierre de touche des gouvernements canadiens depuis près de cent ans. Parmi les étapes qui ont jalonné l'atteinte de ce but, figurent l'adoption du principe du mérite, en 1918, et la mise sur pied d'un régime administratif pour orienter le recrutement et la promotion, mais ce ne sont pas les seules. Le régime administratif établi par la Commission de la fonction publique (CFP) consistait en un système de classification complexe, basé sur les postes, que, dans les années 1920, l'on considérait comme étant novateur. Néanmoins, il est rapidement devenu une plaie pour les sous-ministres et les gestionnaires à cause des règles et procédures, de la paperasserie, des délais à respecter et de son coût administratif, dont se sont préoccupés les ministres du Conseil du Trésor dès le départ. La gestion du principe du mérite est devenue plus compliquée à la fin des années 1960 avec la reconnaissance officielle des syndicats de la fonction publique, des conventions collectives et du droit de contester les nominations effectuées par les gestionnaires — le tout étant superposé sur le système de nomination à un poste⁵⁹. Nous étudions ici comment le système du mérite a donné naissance à des attentes relativement à la carrière dans la fonction publique, en plus de décrire les enjeux liés à la flexibilité et à la diversité qui l'ont mis à l'épreuve.

« Le désir de créer et de conserver une fonction publique professionnelle et impartiale est la pierre de touche des gouvernements canadiens depuis près de cent ans. »

« Même si les dirigeants de la fonction publique sont réticents à parler d'une "carrière", cela ne signifie pas pour autant que les emplois à vie ont disparu⁶³. Fait intéressant, la fonction publique australienne continue de mettre l'accent sur la carrière de fonctionnaire, malgré une approche très décentralisée dans la gestion de ses ressources humaines. »

Le système du mérite est né du désir de mettre fin au favoritisme politique et de rehausser la qualité de la fonction publique, dans un contexte où il était particulièrement important de le faire pour reconnaître dans la discrétion administrative une caractéristique de la fonction publique. Si le but visé n'était pas de créer la notion de « carrière » dans la fonction publique, c'est ce qui s'est produit en raison des protections accordées aux employés et de la croissance constante des programmes et des ministères jusque dans les années 1990⁶⁰. La plupart des employés débutant à un poste au niveau d'entrée se sont progressivement hissés à des échelons de responsabilité plus élevés. On accordait des promotions en vertu du principe du mérite, généralement à l'interne. Toutefois, très tôt, il a fallu définir, combler et assujettir à des règles les différents postes à pourvoir, plutôt que faire progresser la carrière des titulaires de postes présents. Au cours des années 1950, au sein même de la fonction publique, on a commencé à s'inquiéter des lacunes constatées en matière de perfectionnement professionnel et de recrutement chez les gestionnaires et les hauts fonctionnaires⁶¹.

Depuis les années 1960, la fonction publique canadienne est davantage en mesure d'aider ses employés à bâtir une carrière, même avec le déclin de la sacro-sainte sécurité d'emploi. Plusieurs grands pas ont été faits durant la période 1960-1990 : l'établissement d'une capacité de planification centrale pour le perfectionnement professionnel; une plus grande sensibilisation à la nécessité du perfectionnement professionnel par opposition à la formation; le recrutement et la formation dans le cadre des efforts de planification de la relève; la préparation de fonctionnaires intéressés à assumer plus de responsabilités. Cependant, à partir de la Deuxième Guerre mondiale, les fonctionnaires avaient fini par s'attendre à une carrière à vie et à bénéficier de promotions constantes, alors que les programmes gouvernementaux ne cessaient de croître. Leurs attentes n'ont pas été ébranlées par les contraintes des années 1980. En revanche, avec le budget de 1992, la restructuration de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994-1995, qui ont réduit ou éliminé de nombreux organismes ou programmes, bon nombre de fonctionnaires ont perdu leur poste ou subi un transfert, parfois à l'extérieur de la fonction publique. La loyauté des fonctionnaires, sous le choc, s'est alors mise à chanceler. Dès lors, on avait de nouveaux motifs d'assurer son perfectionnement professionnel⁶², désormais estimé comme étant la meilleure stratégie de sécurité d'emploi, mais cela supposait des responsabilités partagées entre les employés et l'employeur en faveur de l'apprentissage continu pour garantir la pertinence des compétences.

Même si les dirigeants de la fonction publique sont réticents à parler d'une « carrière », cela ne signifie pas pour autant que les emplois à vie ont disparu⁶³. Fait intéressant, la fonction publique australienne continue de mettre l'accent sur la carrière de fonctionnaire, malgré une approche très décentralisée dans la gestion de ses ressources humaines. Dans le régime australien, tous les ministères agissent comme des employeurs distincts, bien qu'ils soient liés par les mêmes dispositions relatives aux mises à pied si les fonctionnaires deviennent excédentaires⁶⁴. Par contraste, la fonction publique canadienne ne se fie plus uniquement à son personnel permanent pour répondre à tous ses besoins en matière d'expertise, n'hésitant pas à conclure des contrats avec des employés temporaires, des fournisseurs de services et divers réseaux. Il ne s'agit pas d'un

phénomène nouveau : le nombre d'employés temporaires a fluctué pendant plusieurs décennies, en fonction des objectifs des gouvernements. À la fin des années 1990, Gow et Simard ont laissé entendre que le recours à des employés temporaires était plus élevé dans la fonction publique canadienne que dans celles d'autres administrations publiques, mais leurs données n'étaient pas précises⁶⁵. On a toujours demandé de limiter le recours aux employés temporaires, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) représentant la plus récente invitation en ce sens. Le Canada n'est peut-être pas déphasé par rapport aux autres pays dans ses efforts pour atteindre l'équilibre sur ce plan, mais, concrètement, il y a lieu de se demander dans quelle mesure la fonction publique a réussi à recruter des employés et à assurer la relève dans certains secteurs, ministères et collectivités fonctionnelles.

Les efforts visant à réformer la structure du système de dotation des postes ont été moins fructueux. Le principe du mérite appliqué au Canada a toujours été une source de frustrations pour les sous-ministres et les gestionnaires à cause des longs et fastidieux processus d'approbation à suivre pour afficher et combler des postes d'une durée indéterminée⁶⁶. On a récemment noté des préoccupations à ce sujet, à l'intérieur comme à l'extérieur de la fonction publique, dans le contexte des projets de renouvellement⁶⁷. De nombreux gestionnaires ont jugé qu'il était plus rapide d'embaucher et de renouveler leur personnel pour une période déterminée, d'autant plus qu'ils conservaient une marge de manœuvre budgétaire, même si cela créait un effectif occasionnel au niveau d'entrée⁶⁸. Vers la fin des années 1990, lorsque les gestionnaires ont pu offrir des postes d'une durée indéterminée, les candidats « à l'interne » participaient aux concours. De plus, certains ministères évitaient un examen externe en reclassifiant les postes existants. Le projet FP 2000 a entraîné l'adoption de nouvelles approches pour la classification et l'évaluation des postes, notamment l'élaboration de la Norme générale de classification, qui a donné une plus grande souplesse aux gestionnaires et de meilleures références comparatives aux organismes centraux. Toutefois, dix ans plus tard, une nouvelle approche fondée sur les groupes professionnels existants s'est substituée aux recommandations de FP 2000⁶⁹. En 2001, le premier ministre Chrétien a mis sur pied le Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, auquel on doit la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), adoptée en 2003. Cette loi, en vertu de laquelle le recrutement et la promotion des employés relèvent des sous-ministres, prévoit notamment de nouvelles normes et règles pour convertir les nominations pour une période déterminée en postes d'une durée indéterminée⁷⁰.

La diversification accrue de la fonction publique a toujours posé un défi stimulant pour l'application du principe du mérite. La volonté du gouvernement canadien de favoriser l'essor d'un pays biculturel et multiculturel, qui s'est manifestée dans les années 1960 et 1970, a créé des possibilités à l'intention des francophones, plus particulièrement aux postes de gestion et de direction, en plus de favoriser la prestation de services dans les deux langues officielles, là où il était justifié de le faire. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a lancé des programmes de formation linguistique à tous les échelons, administrés par la CFP. Cependant, il a fallu attendre le début des années 1990 pour assister à des efforts concertés afin d'accroître la diversité dans la fonction publique⁷¹. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995 permettait la mise en œuvre

de programmes d'équité en emploi ainsi que l'élimination d'obstacles à l'emploi pour des groupes désignés. En 2002, la CFP a élargi la définition du principe du mérite en faveur d'une fonction publique « compétente, non partisane et représentative », notant que les gouvernements précédents avaient établi des préférences pour l'embauche d'anciens combattants, de candidats locaux et de citoyens canadiens dans la fonction publique⁷². La LMFP a donné aux sous-ministres des occasions encore plus nombreuses de promouvoir la diversité, en plus de transférer la formation linguistique de la CFP à l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), permettant ainsi à la première d'axer ses efforts sur la vérification. Enfin, dans le cadre d'une plus vaste initiative visant à accroître le bilinguisme, le premier ministre Chrétien a annoncé des exigences plus rigoureuses pour l'accession aux postes de direction et la promotion, qui reliaient la compétence linguistique à la rémunération au rendement et au perfectionnement professionnel. Cette initiative prévoyait également une vérification plus étroite⁷³.

Si le fait d'encourager l'établissement d'une fonction publique professionnelle, non partisane, bilingue, représentative et basée sur le mérite n'est pas unique à l'échelle internationale, il revêt une importance particulière au Canada. Hormis de rares exceptions⁷⁴, la question du favoritisme politique dans la fonction publique n'a pas refait surface depuis des dizaines d'années. En revanche, le mérite conserve son importance, car la fonction publique doit continuer d'inspirer confiance au gouvernement et au public dans un pays diversifié sur les plans linguistique et géographique. Le Canada compte parmi les rares pays qui encouragent la diversité et la représentativité dans leur fonction publique nationale. La diversité n'est plus simplement perçue comme un moyen d'obtenir réparation face à des iniquités passées, mais aussi comme un atout en faveur de l'apprentissage organisationnel, grâce auquel les ministres recevront de meilleurs conseils et les citoyens profiteront de meilleurs services.

Le régime des ressources humaines : un centre complexe, mais une fonction publique unifiée?

L'expérience vécue avec les réformes de la fonction publique canadienne nous incite à examiner la gouvernance sous un angle plus large. L'apparition des conventions collectives, à la fin des années 1960, a compliqué encore davantage le régime des RH, alors que la CFP et la Commission des relations de travail dans la fonction publique étaient intégrées au SCT et que, à titre d'« employeur⁷⁵», celui-ci se voyait confier un rôle direct dans la supervision des ressources humaines. Jusqu'à la fin des années 1980, le SCT approuvait tous les plans organisationnels et les projets de dotation relatifs aux nouveaux programmes après l'adoption de décisions stratégiques. Au cours des années 1970, le BCP avait élargi ses capacités pour la nomination des cadres supérieurs et la coordination des équipes de direction dans l'ensemble de la fonction publique. À partir de 1992, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, qui avait officiellement reçu le titre supplémentaire de « chef de la fonction publique », devait remettre un rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique. On a aussi créé le CCG en lui donnant pour mandat de promouvoir le perfectionnement des cadres et des gestionnaires.

La complexité s'est encore accrue avec la délégation de pouvoirs administratifs dans l'ensemble des organismes centraux et aux dirigeants des ministères en matière de dotation et de langues officielles, ainsi que la conclusion de nombreuses ententes de collaboration, la mise sur pied de divers groupes de travail comportant des membres communs et des nominations conjointes au sein de comités consultatifs.

Cette complexité ne s'est guère dissipée avec les réformes relatives à la LMFP lancées par le gouvernement Chrétien, alors sortant, ni avec les modifications apportées à l'appareil gouvernemental par le gouvernement Martin, en décembre 2003. On a précisé la mission de la nouvelle École de la fonction publique du Canada (EFPC), qui combinait le CCG et Formation et perfectionnement Canada, ainsi que celle de la CFP en transférant les responsabilités relatives à la formation linguistique à l'EFPC. Les responsabilités stratégiques liées à la gestion des RH ont cependant été réparties au départ entre trois ministères : la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC), le SCT et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). La loi prévoyait également la création d'une nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique, du Tribunal de la dotation de la fonction publique, de la Commission de l'intérêt public ainsi que de comités de consultation patronale-syndicale dans tous les ministères. Les buts recherchés consistaient à améliorer les procédures de recrutement utilisées par les gestionnaires, à favoriser des relations patronales-syndicales simplifiées et axées sur la collaboration, à mieux intégrer les activités d'apprentissage et à augmenter la responsabilité relative à la gestion des ressources humaines. Malgré des débuts confus quant au ministre qui serait responsable de l'AGRHFPC, celle-ci fait à nouveau partie du portefeuille du Conseil du Trésor et relève de son président, à l'instar des responsabilités relatives aux conventions collectives et à l'EFPC. La portée et la complexité des réformes déclenchées par la LMFP ont nécessité la conception d'une structure de surveillance complexe, outre des années de mise en œuvre⁷⁶. Une recherche empirique sur l'ensemble des ministères et des administrations publiques déterminera si ces changements influenceront sur le travail des cadres de premier niveau.

Les nombreuses ressources centrales affectées pour superviser la fonction des RH dans la fonction publique canadienne ont mené à la formation d'un réseau particulièrement fragmenté de pouvoirs. Les sous-ministres et gestionnaires ont non seulement eu à retrouver leur chemin dans un dédale complexe de contraintes et d'initiatives centrales relatives aux RH avant et après la LMFP, mais il en a été de même pour ceux qui ont cherché à réformer l'ensemble du régime. Comment expliquer cette fragmentation et cet investissement du centre? Que peut-on en déduire sur la fonction publique canadienne en tant qu'institution?

D'un côté, il importe de considérer que les dirigeants de la fonction publique aspirent à une institution « unifiée », une expression qui était plus répandue dans les années 1970 et 1980. Une fonction publique unifiée permettrait notamment d'atteindre les buts suivants : **(1)** des normes communes relativement au mérite, au bilinguisme, à la rémunération et à la prestation de services; **(2)** une mobilité accrue et plus de perspectives de carrière pour les employés d'un

« La portée et la complexité des réformes déclenchées par la LMFP ont nécessité la conception d'une structure de surveillance complexe, outre des années de mise en œuvre. Une recherche empirique dans l'ensemble des ministères et des administrations publiques déterminera si ces changements influenceront sur le travail des cadres de premier niveau. »

ministère et d'un organisme à l'autre; **(3)** la reconnaissance de la valeur des employés ayant assumé divers rôles dans la fonction publique ou dans diverses régions au pays; **(4)** un sens partagé de la contribution totale de la fonction publique canadienne dans l'ensemble du pays et entre les ministères; **(5)** une meilleure aptitude à produire ses propres dirigeants, plutôt que de voir parachuter des cadres d'autres domaines ou secteurs pour gérer le personnel subalterne. Lorsqu'ils sont combinés avec le besoin de conserver, au moins en apparence, une fonction publique crédible, représentative et de qualité supérieure dans un pays diversifié sur les plans géographique et culturel, ces facteurs militent en faveur du renforcement des capacités centrales pour suivre et améliorer le rendement de la fonction publique.

Une autre façon d'expliquer cette complexité persistante serait d'y voir une *réaction* au fait que les responsabilités centrales déjà allouées sont elles-mêmes compliquées. Le SCT et la CFP gèrent tant de politiques en matière de RH qu'il a longtemps été difficile d'assurer un suivi et d'éliminer les politiques et les directives désuètes. Les politiques bureaucratiques et les inquiétudes au sujet de la culture de certains organismes centraux ont fait en sorte que de nouvelles unités ou d'autres programmes ont vu le jour à côté des anciens. Seul un gouvernement très motivé, doté d'une équipe de sous-ministres déterminés, pourrait restructurer les organisations et les pouvoirs (un changement aussi fondamental s'est produit en Australie, lorsque le gouvernement a adopté une loi sur les négociations en milieu de travail dans tous les secteurs, en vertu de laquelle chaque ministère faisait dorénavant figure d'employeur distinct). Voilà ce qui explique le besoin d'une réforme sélective et ciblée ainsi que la tendance à créer des secrétariats, des groupes de travail et de petits organismes — lesquels peuvent être réintégrés aux organismes centraux si les dossiers qu'ils traitent ne sont plus prioritaires ou s'il devient plus simple de les gérer en les intégrant aux activités courantes d'un organisme central plus important.

Un troisième point de vue consiste à considérer que l'investissement dans les efforts centraux de coordination et de supervision de la fonction des RH est motivé par la *crainte* qu'une institution morcelée soit plus sujette au favoritisme, et par la *conviction* qu'une institution intégrée sert mieux les gouvernements⁷⁷. De ce point de vue, une fonction publique unifiée s'appuierait sur des valeurs plus solides, serait mieux en mesure d'attirer et de retenir les talents et relèverait plus facilement les défis de la gouvernance. La réticence des dirigeants de la fonction publique et du gouvernement à emboîter le pas à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, dans les années 1980, ne tenait pas uniquement aux théories sur les avantages que confèrent des capacités d'élaboration de politiques et de prestation de services à proximité, mais aussi aux arguments sur les composantes distinguant une institution de la fonction publique vigoureuse et dynamique.

Le concept de « fonction publique unifiée » a commencé à perdre de son attrait au milieu des années 1990 à cause des décisions découlant de l'Examen des programmes, de la création des organismes de service et de fondations indépendantes ainsi que, comme l'a montré Mme Bourgon, du processus plus général de commercialisation de l'État et de l'emprunt de pratiques de gestion privées⁷⁸. En outre, les organismes de services spéciaux, les budgets de fonctionnement uniques, la réduction de la surveillance exercée par le SCT sur les structures des programmes et les postes, sans parler, plus récemment⁷⁹, du retrait de la CFP, qui ne surveille et

ne vérifie plus avec autant de rigueur les pratiques de recrutement et de reclassification, ont eu pour résultat une plus grande diversification des pratiques des RH dans l'ensemble de la fonction publique. De plus, de nombreux employés de la fonction publique font maintenant leur carrière entière dans une région ou dans des services spécifiques, ou encore dans un seul ministère ou organisme. Peu importe l'intensité de leur fierté à titre de « fonctionnaires », de nombreux employés comprennent à peine le ministère où ils travaillent, encore moins la fonction publique plus vaste. En fait, le concept de « fonction publique unifiée » pourrait bien n'intéresser vraiment que les cadres et le personnel gravissant les échelons ou mutés à un autre ministère/organisme⁸⁰.

Depuis le début des années 1990, les dirigeants de la fonction publique ont investi des efforts et des ressources considérables dans la promotion d'une nouvelle identité institutionnelle. Le projet FP 2000 et le CCG devaient encourager la cohésion et le renouvellement. Le greffier de l'époque devait publier un rapport annuel sur l'état de la fonction publique à l'intention du premier ministre, et profiter de l'occasion pour revoir les réalisations et les orientations stratégiques de l'institution⁸¹. Le CCG et les greffiers qui ont suivi n'ont pas reculé devant les dépenses et les efforts pour atteindre la fonction publique en lançant des campagnes de renouvellement et de recrutement pangouvernementales, en réveillant le sentiment d'appartenance dans l'ensemble de la fonction publique, des collectivités fonctionnelles et des niveaux de gestion, en misant beaucoup plus sur le perfectionnement professionnel, en organisant des événements de reconnaissance du mérite et en sondant les employés de l'ensemble de la fonction publique⁸². Le jargon de la « fonction publique unifiée » a cédé la place aux préceptes de la gouvernance horizontale et à un vif intérêt à l'égard de meilleures initiatives pour la coordination des politiques et la prestation des services. Il n'en demeure pas moins que le désir de cohésion et de partage des valeurs demeure fort et que, sans doute, des dirigeants tentent de faire miroiter à leur personnel qu'ils font la promotion de la fonction publique auprès des citoyens et des intervenants intéressés (voir le **chapitre 7**).

Le régime de gestion des RH est indéniablement complexe en comparaison de ce qu'il est ailleurs dans le monde, preuve de l'importance accordée à une fonction publique professionnelle ainsi que des intérêts et des valeurs en jeu. Malgré l'énergie considérable qu'a exigée l'évaluation du besoin de changement, la réforme s'est déroulée lentement. La réticence s'est manifestée du côté des personnes inquiètes que l'on attaque les traditions et des cadres à l'origine d'une fonction publique haut de gamme, selon la norme internationale. D'autres ont cependant fait valoir que l'incapacité à réagir plus rapidement engendrait elle-même des risques pour l'avenir.

La coordination centrale et le groupe de la direction

Le Canada entre dans le cercle restreint des pays dotés d'un régime parlementaire et d'organismes centraux influents pour conseiller les gouvernements en matière de politiques et coordonner la mise en œuvre de politiques et de programmes d'un ministère et d'un organisme à l'autre. On compare souvent le Canada à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, plutôt qu'à d'autres pays aux structures centrales relativement plus faibles en raison de la prédominance

« Depuis les années 1960, les gouvernements canadiens ont acquis une réputation pour leur expérience et leur “fascination” pour les structures des organismes centraux. D’ailleurs, à ce jour, parmi tous les pays dotés d’un système de gouvernement britannique, le Canada est celui dont l’appareil central est le plus complexe⁸⁵. »

traditionnelle de gouvernements de coalition, de cabinets de présidents ou de premiers ministres moins aptes à agir, d’un parlement fort ou de ministères jouissant d’une plus grande autonomie administrative et juridique⁸³. Les premiers ministres coordonnent la prise de décisions par l’intermédiaire du Cabinet du premier ministre (CPM) et du BCP, les réunions du Cabinet et de ses comités, les relations bilatérales avec les ministres et les sous-ministres et la plupart des processus des organismes centraux (à l’exception de la CFP, qui relève directement du Parlement). Le réseau des cadres de direction de la fonction publique, qui s’étend dans l’ensemble des organismes centraux et des ministères opérationnels, constitue un autre instrument de coordination important. Les activités du groupe de la direction font l’objet d’un contrôle par l’intermédiaire des sous-ministres nommés par le premier ministre et par le greffier, ainsi qu’au moyen de divers processus de socialisation.

Le gouvernement canadien compte de nombreux organismes centraux, chacun ayant une portée différente. Divers organismes centraux interviennent pour régler les questions relatives aux politiques ou à la gestion, comme le CPM, le BCP, les Finances, le SCT et la CFP, et le cercle qu’ils forment peut s’élargir pour inclure des secrétariats spéciaux ou des ministères hiérarchiques, comme le ministère de la Justice ou celui des Affaires étrangères⁸⁴. Depuis les années 1960, les gouvernements canadiens ont acquis une réputation pour leur expérience et leur « fascination » relatives aux structures des organismes centraux. D’ailleurs, à ce jour, parmi tous les pays dotés d’un système de gouvernement britannique, le Canada est celui dont l’appareil central est le plus complexe⁸⁵. La décision de délester le ministère des Finances de certaines unités pour créer le SCT, en 1968, n’était pas unique en son genre (le gouvernement australien a séparé le Trésor de son ministère des Finances et de l’Administration en 1976). La réputation du Canada résulte plutôt des capacités accrues conférées au BCP au début des années 1970, qui se sont traduites par la création du Bureau du contrôleur général en 1978, de deux nouveaux ministères d’État, un an plus tard, dans le cadre du complexe Système de gestion des secteurs de dépenses et, au tout début, d’un Bureau des relations fédérales-provinciales indépendant du BCP. Si quelques-uns de ces organismes et certaines capacités ont été éliminés ou rationalisés, la prolifération des organismes centraux et des secrétariats mis sur pied pour des initiatives spécifiques n’a pas cessé.

Ces derniers temps, on s’est surtout inquiété de la façon dont le premier ministre utilisait notamment les organismes centraux, parmi les instruments et pouvoirs à sa portée, pour imposer des priorités au Cabinet et détourner l’attention des questions ne figurant pas au cœur de son programme⁸⁶. Outre la position relativement protégée du premier ministre canadien par rapport aux coups d’État du caucus ou des partis politiques, il reste que les premiers ministres et les présidents de nombreux pays de l’OCDE ont tenté d’accroître les capacités de coordination et de gestion stratégique pour mieux composer avec les défis relatifs à la gouvernance — le gouvernement du Royaume-Uni sous Blair en offre d’ailleurs un bon exemple⁸⁷. Toutefois, l’appareil central d’Ottawa est sans égal dans les autres régimes de gouvernement britanniques sur le plan de la complexité, bien qu’une recherche peu abondante ait documenté l’évolution du style et des capacités des organismes centraux dans différents domaines fonctionnels. Même si

elles ont remodelé et circonscrit certaines capacités centrales, les modifications d'abord apportées par la LMFP et, en décembre 2003, par le premier ministre Martin n'ont pas réussi à alléger l'appareil central; elles l'ont même peut-être alourdi.

Une perspective historique permet de suivre comment la coordination de l'équipe de la direction a évolué au fil des ans. À « l'ère des mandarins », des années 1930 aux années 1950, les dirigeants de la fonction publique astucieux se fiaient beaucoup à leurs réseaux personnels pour recruter des candidats prometteurs dans les universités en vue et dans le secteur privé, qu'ils formaient ensuite pour leur confier des rôles de direction⁸⁸. Ces pratiques témoignaient d'un désir de préparer la direction de la fonction publique canadienne à de nouveaux défis. Après la Deuxième Guerre mondiale, face à une fonction publique en pleine expansion et moins personnalisée, bon nombre de dirigeants se sont rendu compte qu'ils ne possédaient pas les outils nécessaires au recrutement et à la formation de ceux qui prendraient leur relève⁸⁹. On a aussi débattu du fait que la fonction publique pourrait miser davantage sur le perfectionnement professionnel que sur la formation reliée au poste occupé. Au début des années 1970, un secrétariat destiné aux cadres supérieurs au sein du BCP ainsi que le Comité des hauts fonctionnaires ont commencé à conseiller le gouvernement au sujet du personnel de niveau supérieur et de questions connexes.

Vers la fin des années 1970, non seulement la fonction publique produisait-elle ses propres dirigeants, mais de nouvelles possibilités d'avancement professionnel étaient offertes aux gestionnaires supérieurs et aux cadres de direction dans l'ensemble de l'institution grandissante⁹⁰. C'est alors qu'a commencé la rotation systématique des cadres de direction dans l'ensemble de la fonction publique, une pratique exercée pour enrichir l'expérience et, aussi, assurer la cohésion, le transfert des connaissances et la diffusion des talents. Cette pratique est cruciale dans un pays diversifié sur les plans géographique et politique : les cadres de la fonction publique doivent être bien au fait des contextes locaux lorsqu'ils conseillent les gouvernements et administrent des programmes nationaux. Enfin, contrairement aux pratiques anciennes et à quelques autres administrations, les candidats à des postes de direction n'étaient plus recrutés dans certaines universités, disciplines ou professions. De fait, la proportion de cadres de direction provenant de l'extérieur de la fonction publique canadienne était en baisse.

Le tournant suivant a été pris dans les années 1980, après des années de restrictions et de compressions au niveau de la direction, alors qu'un phénomène d'anomie prenait de l'ampleur. En 1979, établissant l'existence d'un fossé entre les gestionnaires supérieurs et le groupe de la direction, David Zussman et Jak Jabes ont plaidé en faveur d'activités de perfectionnement professionnel plus nombreuses pour encourager les carrières dans le groupe de la direction, outre un accès plus facile aux occasions de formation en fonction des postes occupés⁹¹. Des arguments de la sorte ont mené au projet FP 2000, à la combinaison de la gestion supérieure avec les groupes de la direction et à la création du CCG, qui, responsable du perfectionnement des cadres, a lancé le Programme avancé en gestion. Ainsi, malgré les bouleversements provoqués par la restructuration de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994-1995, le perfectionnement des cadres de direction était placé sur des bases différentes dès le milieu des années 1990.

« Le Canada se distingue des autres pays par l'importance que le premier ministre et le greffier accordent au groupe de la direction, non seulement perçu comme une ressource gouvernementale et un groupe en soi, mais aussi mis à profit dans les projets consultatifs, les réformes et les activités d'apprentissage. »

Des prévisions démographiques peu réjouissantes ont eu pour effet d'inscrire résolument au programme gouvernemental le renouvellement et le recrutement des gestionnaires supérieurs et intermédiaires, d'où la création de La Relève et du Réseau du leadership et un intérêt plus vif à l'égard du perfectionnement professionnel⁹². Plusieurs programmes de recrutement visant à trouver et à former des cadres au niveau d'entrée ont aussi vu le jour, comme le Programme de formation accélérée pour les économistes et le Programme de stagiaires en gestion, alors que le programme Cours et affectations de perfectionnement a été réorganisé et bonifié d'un volet éducatif. Certains ministères ont lancé des programmes de recrutement ou amélioré ceux qui existaient pour appuyer les campagnes plus vastes de la CFP à ce chapitre. Durant les années 1990, l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada est devenue de plus en plus active, entreprenant de nombreuses études sur les cadres de direction, souvent en collaboration avec la CFP, le CCG et le SCT⁹³. En bref, la fonction publique « de l'ère des mandarins » se détache nettement de celle d'aujourd'hui, avec ses centaines de sous-ministres, de sous-ministres délégués et de sous-ministres adjoints (SMA) bénéficiant de programmes de perfectionnement professionnel, de mentorat, de processus de sélection, d'affectations par rotation et de rémunération au rendement⁹⁴.

Le Canada se distingue des autres pays par l'importance que le premier ministre et le greffier accordent au groupe de la direction, non seulement perçu comme une ressource gouvernementale et un groupe en soi, mais aussi mis à profit dans les projets consultatifs, les réformes et les activités d'apprentissage. Toutes les semaines, le greffier convie les sous-ministres à un déjeuner-causerie, en plus de les inviter à des séances de réflexion qui font partie intégrante du cycle de planification annuel, de les faire participer à la préparation du discours du Trône, des transitions gouvernementales et des mandats à approuver (plus ouverts depuis le milieu des années 1990⁹⁵) et de les faire agir à titre de « chefs de file » pour diverses initiatives ou collectivités fonctionnelles. Depuis le début des années 1990, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints sont encouragés à siéger au sein de comités consultatifs d'organismes centraux (p. ex., le Conseil consultatif du SCT), à faire partie de groupes de travail (p. ex., FP 2000 ou les groupes de travail des sous-ministres de 1996) ou à superviser des projets de recherche-action menés par l'EFPC ou le CCG. Si le sentiment d'enthousiasme varie d'un cadre à l'autre quant au niveau de participation possible en raison d'un ordre du jour bien rempli, ces activités sont désormais considérées comme normales et font partie des objectifs de rendement des cadres⁹⁶. Au sommet de cette structure, le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) et ses sous-comités conseillent le greffier sur des questions clés, examinent le rendement des sous-ministres et s'efforcent de promouvoir la culture organisationnelle⁹⁷.

Les sous-ministres sont tous nommés par le premier ministre, et rares sont les candidats choisis aux postes de greffier et de secrétaire du Cabinet qui n'ont pas d'abord été sous-ministres. Le premier ministre désigne un greffier qui a de l'expérience, dont le style de leadership peut faire progresser le programme du gouvernement et qui collabore bien avec les ministres. De plus, le premier ministre reste fidèle à la tradition de ne pas politiser ce poste pour que, à titre de chef de la fonction publique, le greffier conserve sa crédibilité dans l'institution et aux yeux des sous-ministres comme des fonctionnaires, du fait que son influence s'exerce par

l'intermédiaire du CPM. Malgré le caractère essentiel de ce poste et en dépit du fait qu'il soit de plus en plus sous les feux de la rampe, il n'existe aucune étude exhaustive sur la façon dont les greffiers entrent en fonction et assument leurs différents rôles, dont ils gèrent le BCP, dont ils s'acquittent des responsabilités relatives à la fonction publique en participant à des comités et à des réunions et dont ils influent sur l'orientation professionnelle des cadres de direction⁹⁸.

Les cadres supérieurs de la fonction publique canadienne sont moins susceptibles de travailler longtemps au sein d'un ministère ou d'un organisme, et de connaître une carrière entière dans le secteur public. Depuis la fin des années 1980, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints font l'objet d'une rotation fréquente et tendent à quitter plus tôt la fonction publique pour assumer des postes d'experts-conseils, de cadres de direction dans le secteur privé et d'employés au sein d'organisations commerciales et professionnelles, à moins qu'ils ne rejoignent les rangs d'autres ordres de gouvernement. Cette mobilité offre plus de possibilités à ceux qui restent, donne au premier ministre une meilleure marge de manœuvre au moment de jumeler des fonctionnaires et des ministres, et assure l'existence d'un réseau d'anciens cadres de la fonction publique capables de conseiller les gouvernements et d'autres intervenants stratégiques. Cependant, la fonction publique exporte beaucoup de ressources expérimentées vers des sociétés, des associations et des gouvernements provinciaux. On ne sait pas s'il sera possible de maintenir cette approche compte tenu des restrictions démographiques qui vont atteindre la fonction publique, ni si les programmes de recrutement et de rotation parviendront à fournir une relève de qualité satisfaisante. Anticipant les retraites (malgré des lacunes sur ce plan), le gouvernement tente actuellement de recruter et de former des talents à l'extérieur de la fonction publique canadienne, en plus de trouver des moyens de conserver son accès à l'expertise acquise dans la fonction publique⁹⁹.

À l'instar des gouvernements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, celui du Canada est doté d'un centre « fort », qui se distingue par le nombre et la complexité de ses organismes centraux ainsi que sa volonté de faire des expériences avec son appareil central¹⁰⁰. Le recours aux organismes centraux par le premier ministre Chrétien, ces dernières années, pour exercer une volonté politique, suivre la mise en œuvre de programmes ou arbitrer certaines demandes a été qualifié de déplorable. Si le cas est uniquement canadien, on note l'émergence de tendances similaires ailleurs dans le monde¹⁰¹. Le recrutement et le perfectionnement habiles de cadres de direction constituent un autre moyen de faciliter la coordination. Depuis les années 1960, la fonction publique canadienne a réussi à produire ses propres dirigeants. Les pratiques exercées par les gouvernements et les dirigeants de la fonction publique montrent à quel point il faut des compétences et des connaissances spécialisées pour servir les ministres et collaborer avec l'équipe de direction et qu'il ne faut donc rien laisser au hasard, d'où la longueur des processus de recrutement, de nomination à divers postes et fonctions dans les ministères et de sélection en vue de participer à des projets spéciaux ou à des activités de perfectionnement professionnel, de mentorat et de surveillance. Il faut peut-être dix ou vingt ans, voire davantage, pour former de tels talents; sauf dans certains domaines fonctionnels, les connaissances et compétences externes s'acquièrent rarement dans d'autres administrations ou secteurs. La fonction publique canadienne a mis au point ses pratiques et possède ses propres attentes pour favoriser la cohésion, le partage des connaissances et la coopération horizontale entre les ministères et les organismes centraux.

« ...le premier ministre reste fidèle à la tradition de ne pas politiser ce poste pour que, à titre de chef de la fonction publique, le greffier conserve sa crédibilité dans l'institution et aux yeux des sous-ministres comme des fonctionnaires, du fait que son influence s'exerce par l'intermédiaire du CPM. »

CONCLUSION

Le principe du mérite continue d'animer la fonction publique canadienne, qui demeure une structure où on peut faire carrière, malgré l'important recul, au milieu des années 1990, et la récente recrudescence du recours à une main-d'œuvre temporaire. L'apprentissage continu a remplacé la sécurité d'emploi comme stratégie privilégiée pour encourager la continuité et l'idée d'une carrière complète dans la fonction publique, bien que le gouvernement ait récemment annoncé des mesures visant à convertir les nominations à titre temporaire en postes d'une durée indéterminée. Le noyau de la fonction publique continue de se renouveler par le recrutement au niveau d'entrée et la formation des prochains dirigeants à l'interne. Cette approche reflète des idées solidement ancrées sur les compétences, l'expérience et les connaissances du système que doivent posséder les gestionnaires supérieurs et, plus particulièrement, les cadres de direction, pour collaborer avec les ministres et l'ensemble de leurs collègues dans un environnement complexe en évolution rapide.

**FIGURE 4 RECRUTER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS
ÉLÉMENTS ESSENTIELS**

« Le noyau de la fonction publique continue de se renouveler par le recrutement au niveau d'entrée et la formation des prochains dirigeants à l'interne. »

ATTIRER ET FORMER LES TALENTS

- Embauche et avancement professionnel fondés sur le principe du mérite
- Formation et perfectionnement des dirigeants à l'interne
- Moins d'accent placé sur une carrière dans la FP
- Engagement fort à l'égard de la diversité et du bilinguisme
- Effectif en partie temporaire
- Difficulté de réformer les pratiques des RH

GÉRER LE SYSTÈME DES RH

- Organismes centraux multiples
- Chevauchement des groupes de travail, des conseils
- Évolution des idées concernant une FP unifiée
- Réduction du noyau de la FP
- Promotion de l'identité ministérielle
- Complexité intrinsèque persistante

COORDONNER À PARTIR DU CENTRE

- Centre « solide »
- Antécédents en matière d'expérimentation centrale
- Efforts accrus de contrôle du PM
- Gestion serrée des cadres de direction
- Cadres supérieurs comme ressource « ministérielle »
- Cadres supérieurs recrutés à l'interne

RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT (PM)

- Nomination des sous-ministres
- Prises de décisions concernant l'appareil gouvernemental
- Création d'organismes centraux
- Influence du PM sur l'élaboration du programme d'action gouvernementale

Le Canada garde son caractère distinct quant au nombre d'organismes centraux responsables des diverses facettes de la gestion des ressources humaines gouvernementales ainsi qu'à son désir d'expérimenter divers modes de fonctionnement et des initiatives centrales à ce chapitre. La LMFP et les modifications à l'appareil gouvernemental de décembre 2003 ont entraîné une réorientation des pouvoirs et des responsabilités, mais n'ont rien changé sur le fond. « L'investissement » dans les capacités centrales incite à penser que la gestion des ressources humaines demeure au cœur du système, mais la structure complexe et les intérêts contraires qui en découlent ont fait naître des difficultés dans la mise en œuvre de la réforme que personne n'ignore. On a récemment prêté une grande attention aux prérogatives accordées au premier ministre pour encourager la cohérence et le contrôle. Il n'en demeure pas moins que le Canada semble plutôt devoir sa singularité à la mesure dans laquelle le groupe de la direction est désormais formé et géré comme une ressource institutionnelle, pas seulement dans le but récent de favoriser la coordination horizontale, mais aussi dans celui de faire progresser le dialogue sur la réforme.

CHAPITRE 4

CONCEVOIR LES POLITIQUES ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES

Les institutions de la fonction publique ont plus d'un rôle dans les sociétés démocratiques : conseiller les gouvernements élus, assurer la prestation de services aux citoyens et soutenir les ministres lorsqu'ils consultent les citoyens et divers intervenants. Elles œuvrent cependant dans un environnement de plus en plus contesté, et ce, dans tous les pays de l'OCDE. Ce chapitre sonde le modèle canadien de la fonction publique sur trois plans : la prestation des conseils sur les politiques, la prestation des services et la participation des citoyens.

Nous nous attardons d'abord aux préoccupations que soulève le manque d'intérêt à l'égard de l'élaboration des politiques à Ottawa, noté au milieu des années 1990 après des années de compressions, puis nous examinons les stratégies que le gouvernement et la fonction publique ont utilisées pour renforcer cette capacité dans un contexte postdéficitaire. La deuxième partie de ce chapitre porte sur l'approche pragmatique, ou plutôt hésitante, choisie pour trouver d'autres moyens d'assurer la prestation des services, sans nécessairement séparer celle-ci des responsabilités incombant au noyau de la fonction publique. Enfin, nous nous penchons sur l'éventail diversifié d'exercices de consultation et de participation des citoyens qu'a lancés le gouvernement canadien — une « tradition » bien ancrée dans la fonction publique. Encore une fois, cet examen pose des questions captivantes pour la recherche.

Raviver l'intérêt à l'égard de la capacité de conseiller

La fonction publique est la première conseillère des gouvernements canadiens en matière de politiques et d'administration publique. Au cours des années 1960 et 1970, alors que la portée de l'institution gouvernementale prenait de l'ampleur et que le processus décisionnel du Cabinet se compliquait, la fonction publique n'a guère eu le choix d'accroître sa capacité de conseiller pour apporter de meilleurs conseils en matière de politiques. Pour y parvenir, elle a créé des unités stratégiques ou agrandi celles qu'elle possédait déjà, en plus d'établir des conseils gouvernementaux, des commissions royales et des organismes consultatifs et d'encourager la création de groupes de réflexion. Cependant, la formulation de conseils à des ministres étant de plus en plus contestée par divers analystes, conseillers et universitaires¹⁰², la fonction publique a dû renforcer à nouveau cette capacité au milieu des années 1990, conformément à l'avis de ses dirigeants. Contrairement aux gouvernements de nombreux pays, le gouvernement canadien continue de s'appuyer principalement sur l'expertise des fonctionnaires.

Après les décisions découlant de l'Examen des programmes, annoncées au début de 1995, et après dix années sous le joug de compressions¹⁰³, les dirigeants de la fonction publique se souciaient beaucoup de la capacité de celle-ci de conseiller en matière de politiques. Ils s'inquiétaient aussi du fait qu'on favorise la promotion de sous-ministres détenant davantage d'aptitudes à la gestion qu'à l'élaboration de politiques¹⁰⁴. De plus, vers la fin des années 1990, la nature des défis avait changé en matière de gouvernance et les analystes stratégiques disposaient d'outils différents. Ces préoccupations ont incité le greffier à établir un groupe de travail des sous-ministres sur les politiques et, dans un deuxième temps, le Groupe de travail sur les questions administratives ainsi que le Projet de recherche sur les politiques (PRP). Le but alors visé était d'accroître les capacités internes des ministères, de renforcer les liens avec les chercheurs et les analystes et, comme le demandait le gouvernement, d'offrir une vision d'ensemble des questions stratégiques transcendant les champs d'intérêt de tous les ministères et ordres de gouvernement.

Ces initiatives ont ouvert la voie à beaucoup de réalisations. Ce sont sans doute les activités réalisées dans l'attente d'un nouveau mandat gouvernemental qui ont mené à la réalisation du PRP, à la tenue de conférences thématiques, d'ateliers réunissant des chercheurs universitaires et de groupes de réflexion, à la création d'un journal, au lancement du Projet sur les tendances, en partenariat avec le Conseil de recherches en sciences humaines, et à la mise en œuvre d'un programme de recrutement de chercheurs spécialisés en politiques, semblable au Programme de formation accélérée pour les économistes. Le Secrétariat de la recherche sur les politiques a ensuite vu le jour. Toutefois, malgré le bon travail et la reconnaissance internationale que l'on doit à ces initiatives, bon nombre d'entre elles n'ont pas été soutenues. Au départ, le PRP comptait un client solide dans le Secrétariat des priorités et de la planification du BCP, qui jugeait son travail important pour la transition et la planification des mandats¹⁰⁵. Cependant, au début des années 2000, la force de cette corrélation a fléchi et les budgets accordés au PRP ont diminué, même si les hauts fonctionnaires croyaient qu'il fallait déployer plus d'efforts pour améliorer la demande relative à la recherche et à l'analyse sur les politiques et accroître la capacité de la collectivité fonctionnelle en matière de politiques¹⁰⁶.

Les efforts visant à renforcer la capacité de conseiller en matière de politiques ne se limitaient pas au PRP. Lorsque, au début des années 1990, plusieurs groupes de réflexion, conseils gouvernementaux et autres organismes consultatifs ont vu leur budget réduit, le gouvernement et les ministères ont tenté de rétablir les liens avec les institutions de recherche. Plusieurs stratégies connexes ont alors été élaborées :

- De nombreux ministères ont conservé des capacités d'analyse et de recherche de renommée mondiale, et Statistique Canada est demeuré reconnu comme une institution novatrice et bien gérée, qui fournit de l'information de qualité aux ministères, aux organismes et aux chercheurs d'universités ou aux groupes de réflexion;

- De nombreux organismes centraux et ministères ont maintenu, créé ou redéfini leurs capacités internes, en plus de cultiver leurs réseaux avec les universitaires, les groupes de réflexion et les conseillers par l'intermédiaire de conseils consultatifs ou de programmes de recherche, ou sous la forme de travaux à contrat. Il est également arrivé que des conseillers externes et des universitaires participent à des exercices d'élaboration de politiques dans les ministères;
- On a augmenté le financement destiné aux projets autonomes axés sur la collaboration et suscités par la curiosité par l'intermédiaire des Instituts de recherche en santé du Canada, de l'Institut canadien de recherches avancées, du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (plus précisément les initiatives liées à la nouvelle économie et le projet Metropolis), des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et de divers autres groupes de réflexion.

De nombreux ministères ont amélioré la qualité des conseils en matière de politiques sans nécessairement accroître leur capacité interne; ils s'appuient davantage sur les capacités externes et divers groupes de travail pour produire une réflexion de qualité supérieure¹⁰⁷.

Une récente étude menée par Anthony Perl et Donald White révèle une augmentation croissante des consultations stratégiques dans la fonction publique canadienne de 1981 à 2001, en termes absolus et relatifs¹⁰⁸. Mais ce phénomène a-t-il entraîné une augmentation de la sous-traitance ou des contradictions en matière de conseils stratégiques dans les ministères? De fait, le recours à des conseillers d'expérience a augmenté lorsque le gouvernement a réduit la fonction publique dans les années 1990, et on rapporte que certaines unités stratégiques se fiaient alors à d'excellents conseillers externes pour mener à bien les études les plus importantes ou préparer les documents du Cabinet. Il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de continuer de s'appuyer sur les talents générés par la fonction publique pour le travail de consultation. Il faut de toute évidence pousser la recherche à ce propos.

Les capacités du Canada en matière de politiques peuvent sembler limitées comparativement à celles trouvées aux États-Unis, qui comptent sur la présence d'immenses ministères et organismes centraux et d'une multitude de comités législatifs et d'organismes d'appui bien financés, de groupes de réflexion, de fondations et d'universités œuvrant dans un environnement politique très contesté. Si la prestation de conseils stratégiques aux ministres canadiens est plus contestée que par le passé, la fonction publique ne paraît pas avoir été mise au défi ou forcée de réorienter ses relations avec eux comme ce fut le cas au Royaume-Uni, où l'on a noté une tendance accrue à la « coordination des processus » d'un gouvernement à l'autre¹⁰⁹. En outre, les efforts du Canada pour accroître le financement destiné à la recherche dans les universités, renforcer l'élaboration de politiques à l'interne et créer des réseaux d'experts ont éveillé l'intérêt de pays comme l'Australie¹¹⁰. En Nouvelle-Zélande, à la fin des années 1980, le gouvernement travailliste que dirigeait Helen Clark, moins conservateur sur le plan financier, a commencé à exiger des analyses stratégiques qui portaient moins sur l'atteinte du rendement et des objectifs financiers que sur le renforcement des capacités des ministres à élaborer des politiques¹¹¹, comme l'avait fait le gouvernement Chrétien, au Canada, dans un contexte postdéficitaire.

« Si la prestation de conseils stratégiques aux ministres canadiens est plus contestée que par le passé, la fonction publique ne paraît pas avoir été mise au défi ou forcée de réorienter ses relations avec eux comme ce fut le cas au Royaume-Uni, où l'on a noté une tendance accrue à la "coordination des processus" d'un gouvernement à l'autre¹⁰⁹. »

Comme nous l'avons souligné au **chapitre 1**, certains ont fait valoir que la décision des gouvernements canadiens de ne pas séparer radicalement l'élaboration de politiques de la prestation de services a renforcé la première capacité dans les ministères. Cependant, cela *suppose* que les liens entre les activités et les politiques sont bien définis et entièrement exploités. En théorie, la responsabilité ministérielle relative à l'élaboration de politiques comme à la prestation de services *devrait* mener à un transfert de l'information plus important que ce n'est le cas avec les ministères d'orientation et les organismes de direction indépendants, qui sont dotés de différents dispositifs incitatifs. Cependant, les organismes centraux œuvrant dans des pays tels que la Suède, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne sont pas passifs, s'intéressant tout particulièrement à l'orientation des conseils stratégiques et, inversement, les ministères responsables de l'établissement de politiques suivent et façonnent les activités des organismes centraux. Une question concrète se pose : les ministères d'orientation de ces pays et d'autres pays produisent-ils par conséquent des conseils stratégiques de moindre qualité?

Enfin, en sollicitant de nouvelles idées en matière de politiques, les gouvernements incitent leurs sous-ministres à renforcer ou à compléter leurs capacités stratégiques. Il ne fait aucun doute que, dans le contexte postdéfictaire, les gouvernements Chrétien et Martin ont fait part du besoin d'obtenir d'autres options stratégiques pour composer avec d'importants enjeux. On peut s'attendre à de semblables sollicitations de la part du gouvernement Harper. La qualité et la quantité des conseils offerts en matière de politiques ne relèvent pas seulement de l'offre, mais aussi de la demande.

La prestation de services : diversité structurelle et expérimentation continue

À la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, les chefs politiques et les dirigeants de la fonction publique du Canada étaient bien au fait de la restructuration que subissaient les secteurs publics de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, mais ils ont opté pour une position plus progressive dans la réforme de l'appareil gouvernemental et des activités prévues dans les programmes.

En Nouvelle-Zélande, la réforme radicale lancée au milieu des années 1980 tirait son origine d'une perspective théorique cohérente sur la séparation des politiques des activités, introduisant une discipline de marché dans le secteur public. C'est ainsi que des PDG se sont vu offrir des postes de chefs dans la fonction publique, en vertu d'un contrat axé sur un rendement supérieur¹¹². Le modèle néo-zélandais a fait couler beaucoup d'encre, mais, malgré la grande innovation pour laquelle le pays a obtenu une juste reconnaissance, une part importante de la réforme proposée a puisé dans les pratiques exercées dans d'autres pays, y compris au Canada. Le gouvernement du Royaume-Uni a lancé ses réformes intitulées « Next Steps » à la fin des années 1980 et, « en avril 1997, plus d'une centaine d'organismes de direction employaient 77 p. 100 de l'ensemble des fonctionnaires, laissant un noyau central autour de Whitehall de quelque 50 000 fonctionnaires, l'équivalent de la fonction publique en 1900¹¹³. » Cependant, la création des organismes de direction est le fruit d'« ententes administratives au sein des ministères » et ceux-ci confient des responsabilités aux organismes et à leurs dirigeants en vertu de documents

« ...certains ont fait valoir que la décision des gouvernements canadiens de ne pas séparer radicalement l'élaboration de politiques de la prestation de services a renforcé la première capacité dans les ministères. Cependant, cela suppose que les liens entre les activités et les politiques sont bien définis et entièrement exploités. »

cadres, exigeant des examens annuels et quinquennaux réguliers. Par ailleurs, les employés demeurent des fonctionnaires. Alors que les réformes néo-zélandaises ont été enclenchées de façon spectaculaire, en concertation (mais l'effet s'est atténué dans certains secteurs), le gouvernement britannique a mis dix ans à repenser le fonctionnement de ses ministères¹¹⁴.

Les responsables de la réforme canadienne ont choisi de mettre en œuvre des initiatives beaucoup plus modestes, comme les ententes conclues dans le cadre de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, en 1986, et, au début des années 1990, la création de plusieurs petits organismes de services spéciaux (OSS) auxquels on donnait des mandats très précis, souvent à caractère commercial. Contrairement aux organismes de direction britanniques, ceux-ci étaient généralement petits et demeuraient sous l'égide de ministères et de sous-ministres. Une grande part de l'hésitation à mettre sur pied d'autres OSS, ou à adopter le modèle britannique, plus radical, provenait de la crainte de « vider » le noyau de la fonction publique professionnelle, d'un manque d'enthousiasme de la part des sous-ministres qui pensaient demeurer responsables des organismes proposés et du fait qu'un changement structural de la sorte ne comptait pas parmi les grandes priorités du gouvernement Mulroney. À l'inverse, on a soutenu qu'il était possible d'améliorer la qualité des services, la gestion et l'imputabilité par une direction active des structures gouvernementales conventionnelles. Cette logique a mené à la mise en œuvre de Fonction publique 2000, comme en font foi les recommandations tirées de ce projet. Toutefois, le projet FP 2000 a vite été balayé par les événements, y compris par plusieurs compressions et restrictions salariales, la restructuration de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994¹¹⁵.

On se souviendra de la restructuration de juin 1993 qui a créé des ministères et des portefeuilles ministériels plus imposants en prévision de défis stratégiques plus vastes. Ce changement a vite été suivi par l'unification administrative des ministères. La troisième phase consistait en l'élaboration de nouvelles stratégies de prestation de services. Avec l'Examen des programmes, la responsabilité de nombreux programmes a été confiée à des secteurs différents ou à d'autres ordres de gouvernement, ou partagée avec eux. Par exemple, Transports Canada a délégué ses capacités de gestion et de recettes à plusieurs autorités aéroportuaires administrées localement dans l'ensemble du pays, en plus de créer NavCanada, qui, fonctionnant selon le régime de la rémunération des services, détenait un rôle d'employeur distinct. Ces décisions ont entraîné d'importantes conséquences pour de nombreux ministères, si bien qu'ils ont dû se redéfinir. Par la suite, à la fin des années 1990, le gouvernement a établi plusieurs organismes de service (l'Agence des douanes et du revenu Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada) en leur donnant un rôle d'employeur distinct pour mettre en place un régime des RH restrictif. Quelque 52 000 employés ont ainsi été déplacés du noyau de la fonction publique¹¹⁶. Le gouvernement Chrétien s'est aussi appuyé sur des fondations indépendantes pour la prestation de services spécifiques, mettant fin à la supervision exercée par le Parlement¹¹⁷.

La diversité ainsi donnée aux mécanismes de prestation de services ne s'appuyait sur aucune théorie de base concernant la structure, la gestion et la supervision des programmes gouvernementaux. Elle était plutôt issue d'échanges pragmatiques au sujet des éléments tirés des meilleures ententes en matière de gouvernance pour chacune des fonctions des programmes,

ainsi que du désir des ministres de convaincre les citoyens de la pertinence du gouvernement canadien¹¹⁸. L'expression « diversification des modes de prestation des services » (DMPS) a été inventée par des universitaires canadiens et le SCT pour décrire la nouvelle série d'options offertes¹¹⁹. Des observateurs ont dit que cette approche était uniquement canadienne¹²⁰ et qu'elle tranchait avec les grandes réformes structurelles des fonctions publiques du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Cependant, hormis une terminologie et des motifs différents, on ne peut conclure sans équivoque que la position pragmatique du Canada est unique, surtout par rapport aux pays de l'OCDE.

Un engagement ferme à trouver de nouveaux moyens d'améliorer la prestation de services, appelé à modifier en profondeur la structure et l'organisation gouvernementales, a complété cette approche visant un changement structural. On a commencé à déployer des efforts pour mieux saisir et améliorer les services aux citoyens au début des années 1990 avec des normes de service, des guichets uniques pour les entreprises et les citoyens et diverses options électroniques¹²¹. Toutefois, l'initiative la plus déterminante en ce sens a peut-être été la recherche méthodique à laquelle s'est livré le CCG sur les éléments des services qui importaient le plus aux citoyens et la recherche de moyens pour mieux mesurer et comparer les différents services offerts dans les secteurs public et privé. Cette recherche a permis d'élaborer l'outil de mesures communes, le sondage « Les citoyens d'abord », une base de données sur les pratiques exemplaires et, avec des partenaires provinciaux et territoriaux, le Réseau du service axé sur les citoyens (devenu, après avoir remporté un prix international, l'Institut de services axés sur les citoyens)¹²². Depuis, on s'attend à ce que les ministères se fixent des objectifs cibles pour leurs gammes de services et qu'ils produisent des rapports sur les progrès accomplis. Il est intéressant de noter que, selon Aucoin, du fait que le gouvernement canadien n'a pas fragmenté le noyau de sa fonction publique comme les autres régimes de gouvernement britanniques, il était mieux placé pour mettre en œuvre son programme sur la qualité des services, car les activités relevaient encore des ministères plus importants¹²³. Cela corrobore l'argument selon lequel la capacité de conseiller en matière de politiques demeure plus forte, et appelle une recherche empirique ciblée.

En 1999, inspiré par plusieurs initiatives visant la prestation électronique de services par les ministères¹²⁴, le gouvernement Chrétien s'est engagé à offrir aux Canadiens un accès électronique à tous les services avant 2005. C'était le lancement, à vaste échelle, de l'ambitieuse initiative du Gouvernement en direct¹²⁵. Cette initiative a favorisé plusieurs réalisations, comme la transmission des déclarations de revenus, les demandes d'assurance-emploi et la recherche d'offres d'emploi par voie électronique, en plus de permettre une très grande collaboration entre les organismes centraux et les ministères. La réputation du gouvernement canadien comme chef de file selon les sondages internationaux est d'ailleurs surtout attribuable à son principal portail en direct et aux liens auxquels celui-ci donne accès¹²⁶. Toutefois, si les options offertes aux Canadiens pour accéder aux services gouvernementaux ne se limitent plus au guichet, au téléphone et au courrier, on détient très peu d'information quant à la façon dont l'émergence des services basés sur Internet a vraiment influé sur la structure de la fonction publique, notamment

relativement à l'utilisation des différents modes de prestation et, sur un plan comparatif, à ce qui se produit dans d'autres administrations. Les rôles des conseils régionaux sont moins reconnus¹²⁷, ainsi que les nombreux efforts des ministères et des organismes centraux pour mieux coordonner et intégrer les points de vue et les programmes régionaux à leurs processus décisionnels et à leurs structures de gestion, et, en retour, coordonner la prestation de services avec d'autres ministères et administrations — bien qu'une part de ces activités soit au cœur des initiatives axées sur les citoyens et le Gouvernement en direct.

Il importe d'effectuer une recherche systématique pour voir comment les modèles de prestation de services varient d'une administration à l'autre dans des secteurs similaires (par exemple en déterminant quels sont les ordres de gouvernement et les types d'organismes responsables des transports ou de la réglementation environnementale) et obtenir des données comparables sur les différents niveaux de rendement. Toutefois, bien que le gouvernement et de nombreux observateurs se soient prévalus de l'étiquette « diversification des modes de prestation des services » (DMPS), il semble n'émerger aucun modèle canadien de la fonction publique dans le sens d'une forme structurale préférée; cette expression a plutôt pris la forme d'une *position*, ou d'une volonté d'innover et de se tenir au courant des idées et des faits nouveaux survenus dans d'autres administrations, même s'il en découle des tensions avec les principes traditionnels du régime parlementaire. La DMPS a généré un éventail de structures et de modes de prestation de services, mais les gouvernements n'ont pas réussi à traduire avec cohérence cette diversité auprès des citoyens, des fonctionnaires et des observateurs renseignés. De plus, comme nous le soulèverons plus tard, *la façon* dont on a fait progresser de telles initiatives — par un leadership central et l'intervention des sous-ministres, de secrétariats centraux, de réseaux de cadres, de ministères directeurs ainsi que par des regroupements centraux de fonds consacrés à des projets pilotes et d'autres projets, et par la présentation de rapports — contient les plus récents exemples d'une approche nouvelle, depuis le début des années 1990, pour réformer le secteur public.

Faire participer les citoyens : une pratique normale, mais passée sous silence?

Le dialogue et la participation des citoyens figurent désormais au premier rang des priorités de la fonction publique canadienne, comme en témoignent divers passages des rapports produits par les greffiers sur l'état de la fonction publique. Cependant, des idées similaires ont jailli pendant au moins trente ans sous les expressions « consultations » et « participation des citoyens ». Plaidant en faveur d'une plus grande interaction avec les citoyens à des fins d'apprentissage¹²⁸, les plus récents partisans du dialogue et de la participation des citoyens ont attiré l'attention sur le manque de persuasion et l'écoute passive dont font preuve les gouvernements et les fonctionnaires. Les progrès technologiques ont ranimé l'intérêt à l'égard du dialogue et de la participation des citoyens, mais on a mis l'accent sur l'amélioration des services et de l'information destinés au public dans le cadre d'une prestation des services axés sur les citoyens et d'initiatives relatives au gouvernement électronique.

Souvent appuyés par la fonction publique, les gouvernements canadiens se sont l'un après l'autre tournés vers des comités permanents du Parlement, des groupes de travail, des commissions royales et des conférences publiques à des fins de consultation. Les consultations se sont accrues lorsque les gouvernements ont constaté une baisse de confiance des citoyens à leur égard, alors que les échanges avec les intervenants clés (qui, selon certains, font contrepartie aux citoyens) sont devenus quotidiens pour les fonctionnaires. Peut-être a-t-on atteint l'apogée sur ce plan au début des années 1990, lorsque de vastes consultations étaient tenues sur la lancée du processus du lac Meech et pour débattre sous le deuxième gouvernement Mulroney, de l'Accord de Charlottetown, de la réforme de la sécurité sociale, du processus budgétaire et, pendant le premier mandat du gouvernement Chrétien, du Forum national sur la santé¹²⁹. Il s'agissait de processus de consultation étendus, publics et parfois très expérimentaux, qu'on n'a encore jamais répétés avec une telle ampleur. De façon plus discrète, bon nombre de ministères consultent régulièrement des intervenants, des experts et des citoyens sur de multiples questions¹³⁰. Pendant plus de dix ans, le Bureau du Conseil privé a comporté un secrétariat responsable de la promotion, du suivi et de la coordination des activités de consultation.

Ces dernières années, on a souvent tenté de faire participer davantage les citoyens, y compris dans les messages des deux précédents greffiers du Conseil privé¹³¹. Le gouvernement s'est cependant contenté d'appuyer indirectement ces efforts : il a surtout fait appel à des groupes d'experts, à des groupes de travail et à des tables rondes pour consulter les secteurs et les citoyens sur un éventail incroyable de sujets; de plus, il a apporté son appui à divers conseillers et groupes de réflexion, comme les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, ou à des commissions, comme la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, pour qu'ils entament le dialogue avec le public¹³². Un observateur cynique dirait qu'il s'est dérobé à ses responsabilités, mais de nombreux citoyens préfèrent que les consultations soient organisées par des organismes indépendants et que les gouvernements n'en supervisent pas directement la logistique. Par ailleurs, alors que des députés s'efforcent de retrouver un rôle pertinent dans le processus d'élaboration de politiques, leur enthousiasme à titre de principaux interlocuteurs gouvernementaux avec les citoyens a diminué.

Il n'est pas de notre propos ici de rendre compte de la diversité et du nombre de consultations ou d'exercices incitant à la participation des citoyens que le gouvernement et la fonction publique ont, directement ou indirectement, suscités. Le Canada continue de mettre à l'essai diverses approches dans chaque secteur, mais il n'en possède pas d'unique. À l'échelle internationale, on l'a classé premier dans les enquêtes sur le gouvernement électronique, mais sans tenir compte de la participation des citoyens. Le BCP vient de lancer le site « Consultations auprès des Canadiens » (à partir du site Web de TPSGC) pour offrir aux citoyens et à d'autres intervenants une perspective pangouvernementale sur les consultations en cours ou récemment tenues¹³³. Ce site n'est pas aussi étoffé et convivial que celui du Royaume-Uni (« Citizen Space ») et de l'initiative « Open Government », chapeauté par le gouvernement britannique, et le gouvernement canadien n'a pas encouragé activement des consultations aussi exhaustives que les groupes de citoyens mis sur pied au Royaume-Uni¹³⁴. Comme le site « Consultations auprès des citoyens » n'a pas été conçu

comme un portail propice aux consultations électroniques, la préparation d'un autre site, plus important, est en cours. À la place des plaidoyers prévisibles en faveur d'une consultation et d'une participation accrues des citoyens, il faut se livrer à une recherche sur les instruments en mesure de fournir au gouvernement de l'information de qualité à des coûts raisonnables¹³⁵.

Quoi qu'il en soit, la fonction publique canadienne a favorisé l'épanouissement d'une culture des consultations, dans laquelle le suivi et la surveillance des consultations sont assurés par le Centre au moins depuis le début des années 1990. On lui doit une communauté active de fonctionnaires, de représentants élus, de conseillers, d'analystes et d'universitaires qui sondent les options possibles, cernent les occasions de recourir à des techniques de consultation novatrices et suivent les échanges internationaux dans le domaine, en plus d'y contribuer. Le site « Des consultations auprès des Canadiens » peut sembler une « innovation superficielle », mais il a le mérite d'attirer l'attention sur les consultations abondantes qui ont déjà cours dans l'ensemble du gouvernement¹³⁶.

CONCLUSION

Ces dernières années, les gouvernements et la fonction publique du Canada se sont attaqués aux défis liés aux conseils en matière d'élaboration des politiques, à la prestation des services et à la participation des citoyens en privilégiant une position expérimentale pragmatique (voir la **figure 5**). Cette position s'est traduite par un foisonnement d'initiatives et de thèmes de discussion, en plus de diversifier les approches pour aborder des questions en constante évolution. Il est difficile de saisir les limites et les pratiques changeantes de la fonction publique, dans un contexte où tant d'initiatives se sont chevauchées et succédé, et où les ministères et les portefeuilles n'ont pas tous la même importance. Nous pourrions nous laisser aller à des généralisations sur l'état des choses, mais des études méthodiques s'imposent sur les changements dans le choix des capacités stratégiques, les modes de prestation de services et les efforts de consultation au profit des ministères et des programmes.

La fonction publique conserve sa crédibilité à titre de principale conseillère stratégique du gouvernement, mais on ne peut l'attribuer aux décisions de ne pas séparer les activités des conseils en matière de politiques à vaste échelle. Dans un contexte postdéficitaire, les gouvernements ont demandé plus de conseils stratégiques, et les sous-ministres ont réagi en renforçant les capacités à ce chapitre. Le fait de conserver la prestation de services, en grande partie, à l'intérieur du noyau de la fonction publique peut avoir contribué à renforcer les capacités stratégiques (ou avoir freiné leur diminution)¹³⁷, mais a-t-il pour autant favorisé une meilleure capacité de prévoir l'avenir et de susciter des questions plus astucieuses de la part des ministres? Par ailleurs, on n'a pas comparé les capacités stratégiques des ministères qui conservent des responsabilités d'exécution avec celles de ministères qui ont perdu de telles responsabilités, et personne n'a établi de comparaison entre les deux approches dans d'autres pays. Des lacunes similaires sont constatées quant à savoir si la qualité des services (et leur efficience) est meilleure ou non lorsqu'on conserve ou cède des unités opérationnelles.

« On n'a pas comparé les capacités stratégiques des ministères qui conservent des responsabilités d'exécution avec celles de ministères qui ont perdu de telles responsabilités, et personne n'a établi de comparaisons entre les deux approches dans d'autres pays. »

FIGURE 5 CONCEVOIR LES POLITIQUES
ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES : ÉLÉMENTS ESSENTIELS

CONSEILS EN MATIÈRE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

- Persistance des inquiétudes concernant la capacité d'élaboration des politiques
- Renouveau à l'aide du Programme de recherche sur les politiques (PRP) et de La Relève
- Parrainage des institutions de recherche
- Plus grand recours aux réseaux externes
- Nouvelles façons de gérer la fonction d'élaboration des politiques
- Capacité accrue de contester l'accroissement des demandes de la part du gouvernement
- Fonction publique demeure principale conseillère

PRESTATION DES SERVICES

- Séparation entre les politiques globales et les activités évitées
- Flexibilité des intrants et des structures
- Normes et résultats en matière de services
- Points de vue centrés sur les citoyens
- Administration électronique et le GED
- Innovation et diversité
- Problème de cohérence

PARTICIPATION DES CITOYENS

- Forte tradition de consultation
- Vague expérimentale au début des années 1990
- Capacité de coordination du BCP
- Plusieurs instruments à la disposition du gouvernement
- Tension entre les députés et les fonctionnaires
- Intérêt renouvelé à l'égard de l'administration électronique
- Nouveaux sites Web de consultation canadiens

RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT

- Recherche de conseils stratégiques en matière d'élaboration des politiques
- Identification des priorités
- Recherche de consultation et de participation
- Changement des mécanismes et des structures
- Développement des idées sur les structures et les approches

CHAPITRE 5

ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER

Les institutions de la fonction publique doivent constamment se parfaire pour accomplir leur mission dans un monde toujours changeant, non seulement en respectant les valeurs institutionnelles, mais en les appliquant. Il importe toutefois de noter que le changement dans les institutions de la fonction publique ne se produit pas uniquement dans la foulée d'une réforme provenant du sommet. Chaque fonctionnaire, chaque unité stratégique et la fonction publique en entier contribuent au renforcement des capacités et à l'élargissement des horizons intellectuels. Sources d'innovation, les programmes comme les collectivités fonctionnelles font constamment surgir de nouvelles pratiques. Même les controverses que soulèvent les décisions du gouvernement ou le style de gestion des fonctionnaires peuvent inciter au changement.

Ce chapitre examine d'abord comment la fonction publique canadienne a amené ses cadres de direction et ses employés à améliorer leurs connaissances, leurs compétences et leur sens moral ces dernières années. Dans un deuxième temps, nous nous attardons aux efforts constamment déployés pour harmoniser les valeurs liées au contrôle et à l'imputabilité avec celles, également importantes, de la souplesse et de l'innovation, en jetant un coup d'œil sur les récents scandales, en contradiction avec les mesures antérieures adoptées pour améliorer la fonction de contrôleur. Enfin, nous analysons comment les gouvernements et la fonction publique du Canada ont enclenché et mis en œuvre la réforme, non sans débats. Nous concluons en insistant sur l'importance, pour la fonction publique, de mieux rendre compte de son évolution.

Promouvoir l'apprentissage et les valeurs

Dans leurs efforts pour promouvoir une fonction publique moderne qui, axée sur l'innovation, comprend ses obligations en tant qu'institution au service des ministres et des citoyens, les gouvernements ont rappelé à quel point il importait de favoriser l'apprentissage continu et de maintenir fermement le cap sur l'éthique¹³⁸. Ainsi, le gouvernement et le SCT ont récemment adopté une politique sur l'apprentissage ainsi qu'un code d'éthique et de valeurs pour l'ensemble de la fonction publique. De plus, en vertu de la LMFP, le gouvernement a créé l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), qui hérite d'un mandat similaire à celui du CCG, mais élargi.

Le CCG est né en 1988 du désir d'enrichir les options professionnelles, d'enseigner de nouvelles compétences, de rehausser le moral des équipes de gestion et de direction et de leur transmettre une série de valeurs communes. Les premières années, le CCG a centré ses efforts sur l'élaboration de programmes de base à l'intention des cadres et des gestionnaires ainsi que sur la conception

de cours et d'événements, de séances d'information destinées à des clientèles cibles et des services personnalisés en fonction des besoins des ministères et des organismes, en plus de lancer un programme de recherche puisant dans le savoir d'universitaires et de praticiens d'ici et d'ailleurs. Cependant, les compressions budgétaires, les décisions découlant de l'Examen des programmes, le recours accru au recouvrement des coûts et à la personnalisation des programmes ainsi que l'appréhension de projets de renouvellement qui bouleverseraient sa structure ont forcé le CCG à examiner la façon dont il mettait en œuvre ses programmes d'apprentissage et de recherche pour mieux les intégrer aux activités d'autres institutions centrales¹³⁹.

Le CCG est passé à une nouvelle étape lorsque Jocelyne Bourgon, qui comptait parmi ceux et celles qui avaient « demandé » une harmonisation stratégique, est devenue sa présidente, en 1998. À titre de greffier, elle avait mis en œuvre plusieurs initiatives, entre autres relativement au renouvellement, aux valeurs et à l'éthique ainsi qu'à l'apprentissage. Le CCG était alors devenu un organisme relais pour élaborer une stratégie d'apprentissage destinée à l'ensemble de la fonction publique, lancer des projets de recherche-action uniques, lier le perfectionnement des cadres à des initiatives internationales, aux programmes offerts dans d'autres administrations, créer un portail pour l'apprentissage électronique, investir dans l'apprentissage assisté par ordinateur pour les fonctionnaires et encourager des universités à proposer des programmes de maîtrise en administration publique à l'intention des participants à Direxion, le volet éducatif du programme Cours et affectations de perfectionnement, qui a été restructuré¹⁴⁰. Nous centrerons ici notre attention sur la stratégie d'apprentissage.

Le discours du Trône prononcé en octobre 1999 énonçait l'engagement du gouvernement à préparer le Canada à l'économie du savoir dans le cadre de sa Stratégie d'innovation, plus vaste. On y reconnaissait le besoin de « mettre l'accent sur le recrutement, le maintien en poste et l'apprentissage permanent ». Alors greffier, Mel Cappe avait demandé à trois comités de sous-ministres de sonder chacun de ces volets. Le Comité sur l'apprentissage et le développement (CAD), composé de sous-ministres et de sous-ministres adjoints de ministères et d'organismes où les besoins de formation et d'apprentissage étaient importants, a lancé des consultations et préparé deux rapports dans lesquels il proposait une vingtaine de moyens pour approfondir l'apprentissage¹⁴¹. Ces rapports ont jeté les bases d'une nouvelle politique sur l'apprentissage continu, que devait adopter le SCT en mai 2002¹⁴². Cette nouvelle politique avait pour but de créer une culture de l'apprentissage continu dans la fonction publique et d'accroître le financement alloué à l'apprentissage en y consacrant un pourcentage de la masse salariale globale. À l'instar des ministères, qui devaient également cerner des objectifs de rendement et remettre des rapports d'étape annuels, les employés devaient préparer des plans d'apprentissage. Le CCG a d'ailleurs tenu plusieurs conférences sur l'apprentissage, qui a attiré des publics nationaux et internationaux. Par la suite, le CAD et le Réseau des instituts d'apprentissage et de perfectionnement (RIAP) ont créé le Fonds de stimulation de l'innovation par l'apprentissage, qui offrait un financement de démarrage aux projets propices à l'apprentissage.

Comme il était responsable de faire progresser la politique sur l'apprentissage continu, le CCG s'est repositionné et s'est mis à promouvoir un peu plus l'esprit de réforme. Le CAD a poursuivi ses activités comme comité permanent jusqu'au printemps 2003. Il était soutenu par le RIAP, composé des directeurs généraux des instituts membres. La présidente du CCG était à la tête des deux organismes, alors que les fonctions relatives au secrétariat étaient assurées par le CCG¹⁴³; le greffier, à titre de chef de la fonction publique, présidait le conseil d'administration du CCG. L'équipe ainsi formée représentait une puissante combinaison pour appuyer les projets d'apprentissage avant même qu'ils ne figurent au programme du Cabinet. Le 1^{er} avril 2004, en vertu de la LMFP, le CCG a été fusionné avec Formation et Perfectionnement Canada ainsi que Formation linguistique Canada pour créer l'École de la fonction publique du Canada¹⁴⁴.

Récemment, l'EFPC s'est assurée d'un financement de base plus important. Elle a annoncé la mise en œuvre d'un plan axé sur l'apprentissage continu visant à renforcer ce type d'apprentissage auprès de certains auditoires cibles (sous-ministres, nouvelles recrues et fonctionnaires chargés de pouvoirs délégués). Ce plan permettra de conseiller les sous-ministres sur les stratégies d'apprentissage à adopter dans leur ministère ou organisme et central et de fournir des outils permettant d'identifier les nouvelles tendances et les pratiques intelligentes dans le domaine de la gestion publique partout dans le monde¹⁴⁵. L'amélioration de « l'apprentissage des fondements institutionnels » constitue un des éléments de cette stratégie, particulièrement en ce qui a trait aux valeurs et à l'éthique dans le secteur public.

Le grand élan donné à la promotion d'une éthique et de valeurs communes chez les cadres et les gestionnaires de l'ensemble de la fonction publique s'inscrivait dans la politique générale sur l'apprentissage¹⁴⁶. En juin 2003, on adoptait un code d'éthique et de valeurs, mais les origines de celui-ci remontent au printemps 1995, lors de la mise sur pied, par le CCG, d'une équipe de recherche sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Dirigée par John Tait, celle-ci a ensuite pris la forme d'un groupe de travail réunissant des sous-ministres, comme l'avait demandé le greffier, en réaction aux décisions découlant de l'Examen des programmes, au début de 1995. Le groupe de travail en question, qui a ouvert la voie aux projets de recherche-action lancés par le CCG à la fin des années 1990, comptait plusieurs cadres de direction, d'anciens dirigeants et un universitaire bien connu. Le rapport final consistait en fait en une réflexion et un appel au dialogue, sous le titre *De solides assises*, en décembre 1996. Les auteurs y proposaient l'adoption d'un énoncé de principes et y plaidaient en faveur d'échanges accrus entre les fonctionnaires¹⁴⁷. En 1998, le gouvernement faisait siens les principes cernés par l'OCDE¹⁴⁸, et le Bureau du vérificateur général commandait une étude à leur sujet. En 1999, le SCT mettait sur pied le Bureau des valeurs et de l'éthique, tandis que le greffier nommait deux sous-ministres à la supervision conjointe de l'Initiative sur les valeurs et l'éthique, sans doute en prévision du rapport du Bureau du vérificateur général (BVG)¹⁴⁹. Un site Web a aussi été conçu, outre des documents faisant état des pratiques exemplaires et encourageant le dialogue avec les employés.

Au début de 2000, le SCT rapportait que la plupart des fonctionnaires n'avaient jamais entendu parler du Rapport Tait, ni n'avaient participé à des discussions à son sujet. Il convenait de le noter dans la mesure où les valeurs étaient au cœur des autres projets de réforme, comme *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et la modernisation de la fonction de contrôleur¹⁵⁰. Le Réseau du leadership avait conclu que les ministères n'étaient pas en mesure de participer au débat sur l'éthique¹⁵¹. Par ailleurs, le Royaume-Uni et l'Australie avaient déjà adopté un code d'éthique officiel pour leurs fonctionnaires. Le CCG a organisé plusieurs discussions informelles sur les valeurs et l'éthique, en plus de diffuser à nouveau le Rapport Tait et de publier, de concert avec le SCT, un recueil de textes visant à promouvoir les échanges dans les ministères. Le rapport du BVG insistait aussi sur la mise en place d'un système d'éthique complet pour les hommes et femmes politiques ainsi que les fonctionnaires¹⁵².

Ces faits nouveaux ont encouragé les sous-ministres et les fonctionnaires à discuter de l'énoncé de principes¹⁵³. Le sentiment d'urgence était plus aigu pour trois raisons : **(1)** le greffier d'alors avait annoncé la création d'un groupe de travail de sous-ministres adjoints pour moderniser la gestion des ressources humaines; **(2)** plusieurs scandales gênants avaient éclaté, impliquant des ministres et des hauts fonctionnaires; **(3)** Paul Martin, candidat au poste de premier ministre, avait indiqué que l'établissement d'un meilleur code d'éthique pour les titulaires de charges publiques serait l'un des éléments centraux de son mandat¹⁵⁴. En juin 2003, le SCT approuvait le *Code d'éthique et de valeurs de la fonction publique*, alors que le premier ministre encensait la version révisée d'un *Guide du sous-ministre* — deux documents s'inspirant du Rapport Tait et diffusés à grande échelle. À la fin de l'automne 2003, le Bureau des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique était transféré vers la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, tandis que Janice Cochrane, alors présidente de l'EFPC, continuait de superviser l'Initiative sur les valeurs et l'éthique.

Les dirigeants de la fonction publique voient dans l'apprentissage continu et la gestion axée sur les valeurs des éléments essentiels au renouvellement de la fonction publique canadienne. Ils considèrent ces deux volets cruciaux pour attirer et retenir de futurs fonctionnaires, et conserver la confiance dans l'institution. La création du CCG et de l'EFPC, la mise sur pied du CAD et du RIAP ainsi que l'adoption de la Politique sur l'apprentissage continu prouvent l'engagement du gouvernement et de la fonction publique en faveur de l'apprentissage. Ces initiatives sont novatrices comparativement à ce qui se passe ailleurs dans le monde, bien que d'autres pays possèdent aussi des établissements d'enseignement destinés à la fonction publique¹⁵⁵. Cependant, malgré ses progrès rapides, prometteurs et précurseurs dans les domaines de l'éthique et des valeurs, la fonction publique canadienne s'est vite trouvée à devoir reprendre le retard accusé par rapport aux pratiques exemplaires internationales, aux réformes proposées dans le Rapport Tait et aux besoins du gouvernement. Mais en 2003, le gouvernement s'est prononcé en faveur du nouveau code d'éthique et de valeurs, et la fonction publique a dès lors pu acquérir d'impressionnantes capacités à ce chapitre.

« Les dirigeants de la fonction publique voient dans l'apprentissage continu et la gestion axée sur les valeurs des éléments essentiels au renouvellement de la fonction publique canadienne. ...pour attirer et retenir de futurs fonctionnaires, et conserver la confiance dans l'institution. »

Les initiatives favorisant l'apprentissage et l'éthique illustrent bien l'évolution institutionnelle des approches de la fonction publique : participation et mobilisation à vaste échelle des organismes centraux; leadership exercé par des cadres du secteur public; dialogue avec les gestionnaires de partout au pays sous la supervision de sous-ministres. Toutefois, ces initiatives centrales ne suscitent pas nécessairement l'intérêt de la fonction publique. Rien n'indique encore si elles ont amélioré la qualité du rendement et le comportement des fonctionnaires sur le plan éthique¹⁵⁶. Il est évidemment difficile de montrer l'incidence de l'apprentissage, surtout dans un contexte organisationnel aussi complexe que celui du secteur public¹⁵⁷, mais le Cadre de responsabilisation de gestion exige des ministères qu'ils conçoivent des indicateurs et des mesures du rendement en matière d'apprentissage, de valeurs et d'éthique. Ces données pourraient fournir un point de départ utile à une recherche plus méthodique, y compris des études de cas et une recherche comparative plus pointue.

Contrôle, supervision et imputabilité

Le maintien de mécanismes de contrôle adéquats et l'assurance de la responsabilité pour les dépenses publiques sont des caractéristiques essentielles de la gouvernance parlementaire. Il importe toutefois aussi de veiller à ce que la fonction publique soit assez souple pour s'adapter et réagir aux demandes du gouvernement. On tente depuis toujours d'atteindre l'équilibre entre ces valeurs et ces demandes.

Le SCT a été créé en 1968 pour gérer les dépenses et les comptes rendus des activités gouvernementales en réaction aux efforts de modernisation de la fonction publique et à l'expansion rapide du budget fédéral. En 1976, le vérificateur général du Canada a affirmé que le gouvernement était sur le point de perdre le contrôle de ses finances, et c'est dans ce contexte qu'a été établie la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Le gouvernement a ensuite mis sur pied le Bureau du contrôleur général (BCG), qui devait présenter des rapports indépendants au Conseil du Trésor et améliorer les systèmes et les rapports financiers destinés au Parlement. Le gouvernement Clark a aussi introduit le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), un mécanisme novateur suivi de près par de nombreuses autres administrations. À peine cinq ans plus tard, peu de temps après la disparition du SGSD, le vérificateur général publiait un rapport dans lequel il cernait les obstacles à une gestion productive¹⁵⁸, annonçant ainsi les efforts du Conseil du Trésor pour trouver un nouvel équilibre à la fin des années 1980, dans un contexte où les budgets ne cessaient de diminuer. Parmi les éléments centraux du nouveau « contrat » conclu pour les années 1990 figuraient une réduction des mécanismes de contrôle centraux, une meilleure marge de manœuvre pour les gestionnaires et les ministères en échange de rapports sur le rendement de plus grande qualité, des systèmes d'information financière plus solides ainsi que la définition et la promotion d'un code d'éthique et de valeurs.

Cependant, quelque dix ans plus tard, plusieurs controverses très médiatisées au sujet des subventions de Développement et Ressources humaines Canada (DRHC), du registre national des armes à feu, de la direction du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du programme de commandites nuisent aux efforts pour atteindre l'équilibre¹⁵⁹. Même si ces pratiques étaient isolées et le fait de supérieurs exerçant des activités politiques, et qu'elles ne représentaient aucunement les normes et les valeurs du groupe de la direction, elles ont colporté une image négative de la fonction publique. Les rapports du BVG ont soulevé des questions sur la surveillance des ministères et des organismes centraux par le SCT et la CFP¹⁶⁰. De toute évidence, la surveillance était insuffisante et il a fallu l'intervention des médias et du BVG pour réagir de façon concertée aux problèmes.

La situation a surpris ceux qui suivent l'actualité institutionnelle. D'une part, l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements n'ont pas opté pour des réformes structurelles plus importantes — comme la création d'organismes de direction et l'attribution d'un statut d'« employeur distinct » au début des années 1990 — résidait dans les craintes d'une mauvaise gestion¹⁶¹. D'autre part, durant les années 1990, les gouvernements ont lancé plusieurs initiatives visant à améliorer l'administration financière. Il est pertinent de jeter un coup d'œil sur ces initiatives.

En 1992, le BCG a été intégré au SCT afin de rationaliser ses activités et de combiner celles-ci avec la réforme globale de la surveillance et de la gestion. Après l'Examen des programmes, le Conseil du Trésor a élaboré l'Initiative de gestion financière en vue d'améliorer la communication de l'information financière¹⁶². Le nouveau secrétaire a ensuite mis sur pied un groupe d'experts indépendants pour sonder des moyens d'améliorer la fonction de contrôleur dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor a souscrit aux recommandations du groupe, lorsque celui-ci a déposé son rapport, en 1997, puis enclenché des réformes à l'échelle du gouvernement; le premier ministre a alors fait du Conseil du Trésor un « conseil d'administration » dans le cadre de cette initiative¹⁶³. L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a débuté avec plusieurs projets pilotes et un fonds central pour stimuler l'innovation. Le Conseil du Trésor l'a mise en œuvre dans l'ensemble du gouvernement dès le printemps 2001¹⁶⁴. Il a aussi encouragé la préparation de rapports sur le rendement. De plus, dans le cadre d'un projet pilote auquel participaient des ministères, des organismes et d'autres intervenants, il a révisé la façon de préparer les rapports au Parlement sur le budget des dépenses. Tous ces efforts ont mené au rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, qui résume l'approche, les principes et le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada¹⁶⁵. Enfin, le Conseil du Trésor a récemment annoncé son nouveau Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), qui cerne dix secteurs dans lesquels on surveillera le rendement des ministères et des sous-ministres¹⁶⁶. Aussi, au cours des dix dernières années, le gouvernement, comme la direction de la fonction publique, ont accordé beaucoup d'attention aux questions relatives à la gestion financière, au contrôle et au compte rendu des activités.

Plusieurs facteurs ont cependant nui à ces initiatives. Depuis le début des années 1990, le SCT et la CFP accordent moins d'importance à leur rôle à titre d'institutions de contrôle et de vérification,

« Aussi, au cours des dix dernières années, le gouvernement comme la direction de la fonction publique ont accordé beaucoup d'attention aux questions relatives à la gestion financière, au contrôle et au compte rendu des activités. Plusieurs facteurs ont cependant nui à ces initiatives. »

s'en remettant plutôt à divers mécanismes de contrôle et de sanction, pour miser davantage sur les valeurs, la collégialité, l'apprentissage et les mesures d'encouragement au changement¹⁶⁷. De plus, les ministres du Cabinet et le SCT sont loin d'avoir exercé la fonction d'analyse critique qui leur revenait comparativement à d'autres administrations, comme celles de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Bien que la stratégie de réduction du déficit ait porté fruit à la fin des années 1990, l'Examen des programmes a été épisodique et consistait surtout en réductions volontaires dans les ministères pour répondre aux objectifs cibles du ministère des Finances¹⁶⁸. La restructuration de 1993 et les décisions découlant de l'Examen des programmes ont entraîné un déclassement de la collectivité de la gestion financière, peut-être par inadvertance, en raison de la rationalisation des fonctions des services ministériels. Le changement organisationnel constant que subissait le SCT a fait en sorte que la gestion financière et la fonction de contrôleur n'étaient plus que des priorités parmi d'autres, nombreuses, auxquelles les ministres du Conseil du Trésor devaient consacrer leur attention¹⁶⁹. Les efforts du SCT pour renforcer ses capacités de gestion des programmes et des dépenses sont encore récents. Les rapports sur le rendement que doivent obligatoirement produire les ministères et les organismes centraux ne semblent pas avoir été utilisés activement par les députés, les organismes centraux, les ministres et le CHF pour évaluer le rendement des sous-ministres et de leurs équipes de direction. De plus, rien ne garantit que ces rapports traduisent réellement l'état de la gestion dans les ministères et les organismes. Enfin, le silence des fonctionnaires à l'intérieur des ministères et des organismes centraux devant des pratiques financières et administratives douteuses incite à conclure à un mélange d'indifférence et d'ignorance au sujet de la nature d'un comportement répréhensible, ou révèle de l'inquiétude sur les conséquences d'une éventuelle dénonciation sur leurs perspectives de carrière à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique.

Les scandales ont exposé le gouffre qui existait entre les initiatives centrales et les réalités opérationnelles. Ils ont aussi soulevé des questions sur l'éthique, la compétence des cadres de la fonction publique et, de façon plus générale, la capacité de la fonction publique de gérer ses propres affaires. Il fallait rétablir l'équilibre, car la crédibilité du gouvernement était en jeu. Le gouvernement Chrétien sortant a durci les règles d'approbation et d'administration des subventions et des contrats dans l'ensemble de la fonction publique, s'est empressé de faire adopter un nouveau code d'éthique et de valeurs et a apporté son appui au Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) conçu sous les auspices du Conseil du Trésor.

En décembre 2003, le nouveau gouvernement Martin a annoncé plusieurs initiatives s'inscrivant sous le thème qu'il avait choisi, « Renforcement de la gestion et de l'imputabilité financière » : **(1)** l'établissement d'un comité du Cabinet de l'examen des dépenses dirigé par le président du Conseil du Trésor; **(2)** le délestage du SCT de plusieurs fonctions pour qu'il puisse centrer ses efforts sur l'examen des dépenses et la gestion financière¹⁷⁰; **(3)** l'amélioration du rôle du contrôleur général sous la forme d'un bureau distinct au SCT, auquel seront alloués de nouveaux rôles dans l'élaboration de politiques et l'établissement de liens plus étroits avec ses homologues des ministères et organismes; **(4)** l'approbation du nouveau Cadre de responsabilisation de gestion pour en faire la référence gouvernementale pour la préparation des rapports au Conseil du Trésor et surveiller si les ministres s'acquittent de leurs responsabilités devant le Parlement¹⁷¹.

Un document de travail connexe au Budget de mars 2004 proposait un objectif cible annuel de 1 milliard de dollars que le comité responsable de l'examen des dépenses devrait réaffecter, et annonçait que ce comité examinerait les programmes, les secteurs stratégiques et les fonctions opérationnelles dans l'ensemble du gouvernement. Le comité avait pour mission de renforcer les capacités de gestion financière et de vérification, en plus de regrouper les systèmes de gestion financière et d'information du gouvernement et d'introduire plusieurs mesures de restriction. Enfin, le président du Conseil du Trésor devait remettre au Parlement un rapport annuel sur l'état de la fonction publique¹⁷².

Certains de ces engagements et rôles institutionnels ont été modifiés et d'autres initiatives ont été lancées depuis lors¹⁷³. Ce n'est pas notre propos ici de passer en revue ni d'analyser ces initiatives. Cependant, le nouvel équilibre et l'orientation générale auxquels tendait le gouvernement Martin étaient clairs : une surveillance et un examen accrus des programmes et des activités; plus de mécanismes de contrôle pour une surveillance méthodique de la gestion financière; des rapports annuels plus détaillés sur l'état de la fonction publique en tant qu'institution; et avec ou sans gouvernement minoritaire, une plus grande surveillance de la part des députés et des comités permanents au Parlement. En mettant fin à un rythme de surveillance épisodique pour soutenir un examen continu des programmes par l'intermédiaire d'un comité d'examen des dépenses, le Canada pourra peut-être rejoindre l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹⁷⁴. Toutefois, l'examen de 2004, qui a permis de réaliser des économies de l'ordre de 12 milliards de dollars sur cinq ans, n'a pas été reconduit en 2005. De toute évidence, pour maintenir le cap, il faudra que la culture du Cabinet évolue vers une plus grande volonté de consacrer du temps ministériel aux examens et à vérifier la gestion et les dépenses des ministères et des organismes. Une recherche détaillée sur les méthodes employées par le Comité de l'examen des dépenses, le BCG et le CRG, aidera à déterminer la portée et l'incidence de ces réformes.

Réforme du secteur public : pragmatisme, délibérations et expérimentation

Nous avons noté au **chapitre 1** que le gouvernement canadien n'est plus considéré comme l'artisan d'une réforme audacieuse et complète. Voilà qui marque un tournant important pour la fonction publique canadienne, citée en exemple à l'échelle internationale pour sa réforme, durant les années 1960 et 1970, et reconnue pour le changement décisif, radical, qu'elle avait apporté à ses programmes lors de la restructuration de juin 1993 et de l'Examen des programmes de février 1995. Cependant, les observateurs reconnaissent toujours en la fonction publique canadienne une institution de qualité supérieure, qui ne manque pas de preuve attestant avec pragmatisme des réformes enclenchées dans les programmes, les ministères et les portefeuilles. La littérature tend à baser ses comparaisons et ses évaluations sur la mesure dans laquelle un gouvernement suivra une théorie de réforme générale et un plan cohérent ou optera pour une approche séparant la prestation des services de l'élaboration des politiques dans les ministères. Des évaluations de la sorte tendent à mettre l'accent sur les initiatives centrales à court terme, y compris la réforme d'institutions et de politiques centrales. Elles ne mesurent pas à quel point la prestation des services s'est améliorée ou si les institutions de la fonction publique sont plus aptes à réagir aux besoins à plus long terme.

« ...pour maintenir le cap, il faudra que la culture du Cabinet évolue vers une plus grande volonté de consacrer du temps ministériel aux examens et à vérifier la gestion et les dépenses des ministères et des organismes centraux. »

Malgré les efforts récents pour saisir et analyser avec plus de finesse les réformes s'inscrivant dans la NGP¹⁷⁵, on n'en sait pas beaucoup sur la façon dont la réforme et le changement se produisent dans les institutions de la fonction publique. Il faut aller plus loin que le simple communiqué de presse et sonder l'histoire administrative des réformes pour comprendre que bon nombre des initiatives importantes annoncées par un premier ministre ou des organismes centraux couvrent, englobent et accompagnent des initiatives déjà en cours, parfois pour cerner de nouveaux enjeux ou d'autres aspects, ou encore redonner un élan¹⁷⁶. Par ailleurs, la fonction publique est toujours animée d'initiatives et d'innovations plus petites, issues de la base¹⁷⁷, tant ministérielles qu'interministérielles, qui vont bon train. Combinées, celles-ci peuvent déboucher sur un grand changement à l'échelle de l'institution, sans qu'on ne les ait fait connaître ou qu'on ne les ait vraiment soulignées. Pour brouiller encore plus les pistes, l'arrivée de nouveaux dirigeants et employés peut faire évoluer les méthodes, la culture et les horizons présents. S'il ne s'agit pas d'une réforme ou d'une innovation dans un sens large, une initiative de la sorte peut modifier la nature des principaux éléments des institutions de la fonction publique. La recherche ne tient pas compte de ces expressions d'une troisième voie à la réforme.

La fonction publique canadienne comporte des éléments de réforme hybrides : des réformes complètes et des initiatives d'envergure sont annoncées au Centre, alors que d'autres réformes et innovations se font à partir des collectivités fonctionnelles, des ministères et des organismes dans l'ensemble du régime. L'impression que le régime central ou que l'ensemble de la fonction publique est désynchronisé par rapport aux défis de la gouvernance peut enclencher une réforme¹⁷⁸. Une telle impression peut naître en réaction à un événement (scandale, échec administratif ou mauvaise politique) ou de façon proactive (planification, pratiques exemplaires, etc.). La réforme peut être sélective ou complète, dirigée par des ministres ou des cadres de la fonction publique. Sa nature peut également changer dans la mesure où elle touche des fonctionnaires aux échelons inférieurs et d'autres intervenants renseignés et intéressés¹⁷⁹. Lorsqu'elle est dirigée par des chefs politiques, la réforme *touche* la fonction publique; si elle est lancée par des dirigeants de la fonction publique, sans doute sous les auspices d'un gouvernement, elle devient une *autoréforme*. Cependant, lorsque les idées inspirant une autoréforme se raffinent, appelant un changement structurel et législatif, elles ont besoin du soutien du premier ministre et du gouvernement, car leur succès s'appuiera sur leurs pouvoirs et nécessitera peut-être du temps au Parlement. La situation la plus convaincante est celle où le gouvernement travaille *avec* les dirigeants de la fonction publique pour élaborer et mettre en œuvre des réformes; la plus inquiétante est celle où le gouvernement et les dirigeants de la fonction publique ne se montrent pas à la hauteur du défi¹⁸⁰.

À partir de ces distinctions, il est possible de cerner les modèles de gestion de la réforme de nos jours¹⁸¹. Il importe de tenir compte des éléments suivants :

- Le premier ministre annonce généralement des décisions sur la structure et les activités du Cabinet ainsi que sur les principaux processus décisionnels en début de mandat, car c'est alors qu'il doit répartir les responsabilités entre les ministres et

établir les grandes priorités de son gouvernement. Le Système de gestion des secteurs de dépenses, adopté en 1979 par le premier ministre Clark, et les changements structurels annoncés par le premier ministre Martin, à la fin de 2003, en sont de bons exemples;

- Les exercices visant à réformer la fonction publique se produisent généralement en fin de mandat. Habituellement confiés aux dirigeants de la fonction publique, ils ont lieu au moment où le gouvernement fait le bilan et prépare la transition en vue du prochain mandat. Entre autres exemples, mentionnons : le projet Fonction publique 2000 et le Groupe de travail de Robert De Cotret durant le deuxième mandat du gouvernement Mulroney, les groupes de travail de sous-ministres dirigés par le greffier à la fin du premier mandat de Chrétien et le Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, créé durant le troisième mandat du gouvernement Chrétien;
- La surveillance détaillée des programmes exécutés par la fonction publique canadienne s'est faite à un rythme épisodique. Entre autres exemples, mentionnons : le Groupe de travail Nielsen, le Comité des dépenses du premier ministre Mulroney, de courte durée, et l'Examen des programmes du gouvernement Chrétien, en 1994-1995. On est loin de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, où les ministres comme les organismes centraux effectuent un examen annuel, des vérifications, voire des contestations des budgets ministériels.

En général, les gouvernements canadiens ne défendent pas des points de vue fermes sur le plan idéologique quant à la façon de restructurer la fonction publique canadienne, contrairement à certains gouvernements de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et de l'Australie. Les partis de l'opposition canadiens se sont toujours répandus en injures contre l'incompétence de la « bureaucratie », promettant de poser des gestes qui changeraient tout lorsqu'ils seraient au pouvoir. Cependant, arrivés au pouvoir, ils confient aussi la gestion de la fonction publique au Conseil du Trésor, au greffier et à d'autres dirigeants d'organismes centraux, ainsi qu'aux sous-ministres. Lorsqu'ils ont posé des gestes décisifs (c.-à-d. la restructuration de juin 1993, l'Examen des programmes de 1994 et les modifications à l'appareil gouvernemental de décembre 2003), les gouvernements ont eu des considérations pragmatiques relativement à des questions spécifiques dans les domaines des politiques et de la gestion, soucieux de s'assurer que la fonction publique serait bien positionnée pour servir les gouvernements de l'avenir.

Toutefois, les gouvernements et les dirigeants de la fonction publique ne recherchent plus leurs idées de réforme de la même manière. Auparavant, lorsque les gouvernements souhaitaient des examens approfondis des options à envisager pour la réforme du secteur public, ils créaient des commissions royales : la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité et même la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada comportaient toutes un

volet traitant de la gestion de la fonction publique. Ces commissions ont permis d'entendre des groupes d'intérêt, d'orienter la recherche auprès des universitaires et d'établir le dialogue avec des personnes assistées par le gouvernement, le secteur privé et des universitaires¹⁸². Il s'agissait d'exercices ouverts. On a cependant cessé de recourir aux commissions pour sonder la réforme de la fonction publique à cause du délai de démarrage, des coûts et, peut-être, de la croyance en vertu de laquelle les hauts fonctionnaires sont les plus habiles pour reconnaître les défis et les options en matière de réforme.

Depuis le milieu des années 1980, les gouvernements se sont appuyés sur divers groupes de travail et comités pour explorer les enjeux et proposer des idées. Habituellement dirigés par des sous-ministres, les groupes de travail et les comités consultent des gestionnaires supérieurs, des employés et des experts de l'extérieur. Ce mode de fonctionnement est similaire à celui utilisé pour réformer les pratiques liées à l'apprentissage et à l'éthique, décrit au **chapitre 5**. Parmi les exemples récents de dérogation à ce mode figurent les groupes de travail externes mis sur pied pour étudier la fonction de contrôleur moderne et les relations patronales-syndicales à l'intérieur de délais bien définis. Toutefois, après avoir reçu leurs recommandations, le gouvernement passe à l'étape de l'approbation de décisions et laisse la mise en œuvre aux organismes centraux et aux comités internes. Il arrive souvent que des projets pilotes soient lancés pour mettre à l'épreuve des réformes au sein de ministères consentants, pour ensuite en faire des initiatives à l'échelle du gouvernement. On a notamment utilisé cette approche pour le Gouvernement en direct, le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, la gestion des risques et la modernisation de la fonction de contrôleur. Si, habituellement conseillé par ses ministres clés, le greffier et quelques fonctionnaires, le premier ministre annonce des réformes importantes dans la fonction publique sans un apport étendu, il existe une tradition en vertu de laquelle les fonctionnaires se livrent à des délibérations internes et à des consultations sur de nombreux sujets.

« Ces dernières années, on a appuyé les efforts visant à susciter des délibérations à l'interne sur la réforme en tentant, sans relâche, de positionner le Canada dans les réseaux d'administration publique internationaux et intérieurs. »

Ces dernières années, on a appuyé les efforts visant à susciter des délibérations à l'interne sur la réforme en tentant, sans relâche, de positionner le Canada dans les réseaux d'administration publique internationaux et intérieurs. On souhaitait ainsi se tenir au courant des réflexions les plus avancées sur la réforme du secteur public et faire valoir le point de vue canadien dans les discussions internationales. Il suffit de considérer la participation du Canada à l'OCDE, à l'International Institute for Administrative Sciences, à l'International Association of Schools and Institutes of Administration, à la Commonwealth Association of Public Management, aux Commonwealth Heads of Government, ainsi qu'à d'autres organismes, pour constater que les efforts déployés par l'intermédiaire de l'École de la fonction publique du Canada, l'organisme qui l'a précédée et d'autres organismes centraux ont porté fruit. On pourrait citer de nombreux autres exemples au niveau institutionnel, et encore davantage en tenant compte des activités réalisées dans les ministères. Les contributions canadiennes aux échanges internationaux sont bien accueillies et bien perçues.

L'EFPC, le CCG et d'autres organismes centraux ont aussi apporté un soutien actif aux conseillers et aux universitaires canadiens pour faire progresser la recherche et les consultations sur la réforme. Parmi ceux-ci se trouvent l'Institut d'administration publique du Canada, le Forum des

politiques publiques, le Conference Board du Canada, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Le CCG et l'EFPC ont longtemps encouragé la recherche et l'enseignement en participant au Séminaire annuel à l'intention des universitaires, en s'affiliant à l'Association canadienne de programmes en administration publique et, plus récemment, en renouvelant et en enrichissant les liens avec le milieu des chercheurs en administration publique dans l'ensemble du pays. En 1994, le CCG a créé le Réseau international sur la gouvernance, dans le cadre duquel il a invité des universitaires réputés mondialement, originaires de plusieurs pays, à rédiger des articles pour des livres sur la gouvernance et la gestion publique. On a profité du passage de ceux-ci pour enrichir les échanges avec des sous-ministres et d'autres fonctionnaires¹⁸³. Enfin, le gouvernement envoie des conférenciers et des participants à divers événements, comme aux conférences du Canadian Institute, qui s'intéresse aux différentes facettes de la réforme du secteur public.

Les gouvernements canadiens ne se lancent dans de vastes réformes de la structure et des activités de la fonction publique que de façon intermittente. Ces dernières années, ils s'en sont plutôt remis aux dirigeants de la fonction publique pour cerner les enjeux, proposer et débattre d'une réforme pour ensuite la mettre en œuvre. Ils ne défendaient aucun point de vue bien défini au sujet des orientations futures de la fonction publique. Pour sa part, la fonction publique n'a, semble-t-il, pas résisté au changement : elle a participé à la réforme sur de nombreux plans et s'est tenue au courant de l'évolution des autres administrations. Elle est d'ailleurs réputée pour sa capacité à débattre en collaboration au sujet des réformes et des problèmes qu'elles soulèvent dans l'ensemble de la fonction publique. Cependant, on s'est demandé si ces réformes suscitaient de l'intérêt, si on s'attardait assez aux liens à établir entre elles et si le gouvernement et les organismes centraux s'assuraient de limiter la portée de chacune pour faire concorder leurs buts. Ces réflexions posent une question importante, à savoir s'il est possible de transmettre une vue cohérente de l'état de la fonction publique, comme nous tentons de le faire aux **chapitres 7 et 8**.

Deux événements récents pourraient modifier les orientations institutionnelles guidant les examens et la réforme. Il y a d'abord eu l'annonce, par le gouvernement Martin, de la mise sur pied d'un Comité de l'examen des dépenses et d'un rôle plus circonscrit pour le SCT. Ce pourrait être le début de pratiques obligeant les ministres à surveiller plus régulièrement et plus activement la gestion des dépenses, des programmes et des ministères en général. Ensuite, le gouvernement Martin a promis de renforcer le rôle des comités et des députés à la Chambre des communes. Le gouvernement minoritaire sur lequel ont débouché les élections de juin 2004 a compliqué la progression de telles initiatives. Si le gouvernement Harper les reprend, elles devraient favoriser un examen approfondi des programmes gouvernementaux et de la fonction publique. Nous y reviendrons au chapitre suivant.

Quoi qu'il en soit, nos connaissances relatives à la réforme sont limitées. On comprend peu dans quelle mesure les initiatives centrales parviennent jusqu'à la fonction publique, si elles influent sur les ministères, les programmes et les gestionnaires et, le cas échéant, le temps qu'il faut pour y arriver. On saisit encore moins dans quelle mesure des pratiques particulières (l'établissement

« Les gouvernements canadiens... s'en sont plutôt remis aux dirigeants de la fonction publique pour cerner les enjeux, proposer et débattre d'une réforme pour ensuite la mettre en œuvre. »

de rapports financiers, la gestion des contrats ou le recrutement du personnel) ont changé avant et après les réformes, d'un ministère à l'autre et par rapport à d'autres administrations. Enfin, les connaissances manquent quant à la façon dont les institutions centrales pilotent le changement dans différents secteurs et quant à savoir si l'approche pour laquelle a opté Ottawa est efficace comparativement, par exemple, à celles de l'Australie, du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Seule une recherche comparative détaillée permettra de répondre à ces questions.

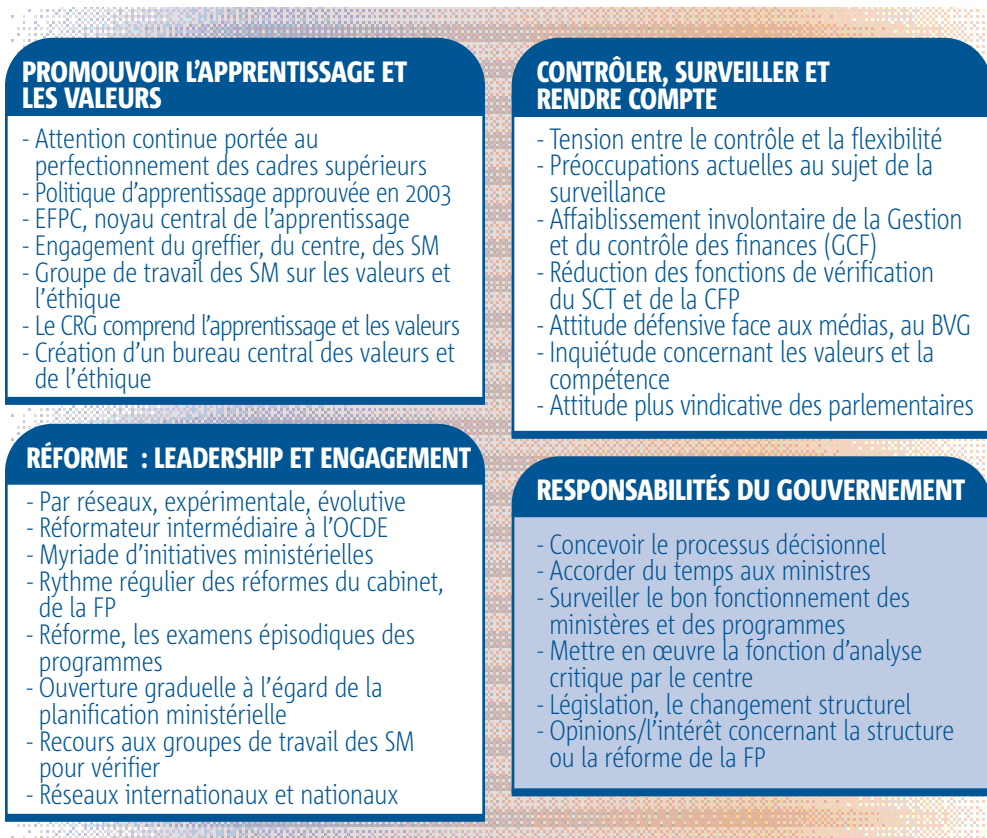
CONCLUSION

Le parcours de ce chapitre soulève des contradictions. Depuis les années 1980, outre la restructuration de 1993 et l'Examen des programmes, le programme de réforme des gouvernements canadiens ne semble pas avoir été audacieux, ni cohérent. Pourtant, la fonction publique s'apparente à une institution novatrice et résolument tournée vers l'avenir.

Les gouvernements ont des rôles de premier plan à jouer pour réformer la fonction publique, mais ils tendent à se montrer plus pragmatiques qu'idéologiques (plus particulièrement leurs premiers ministres) lorsqu'ils composent avec la fonction publique. À l'inverse, grâce à une planification mûre de la transition, les dirigeants de la fonction publique s'évertuent à prévoir les priorités gouvernementales et à y réagir. En dépit de tensions inévitables, les gouvernements et la fonction publique ont éprouvé et entretenu un respect mutuel, les premiers n'hésitant pas à s'en remettre aux dirigeants de la fonction publique pour cerner les secteurs où une réforme s'impose et renseigner le gouvernement en conséquence pour l'inciter à agir. À leur tour, les groupes de travail dirigés par des sous-ministres ou des intervenants externes génèrent des idées, favorisent le dialogue et proposent des options pour la réforme. L'EFPC et les organismes centraux recourent aux réseaux nationaux et internationaux d'experts sur la réforme de la fonction publique, auxquels, en outre, ils contribuent. Enfin, la collégialité et l'esprit d'échange dont a fait preuve la direction ont été propices à l'établissement de méthodes d'apprentissage continu au profit de l'ensemble de la fonction publique, dont une EFPC plus forte est le point d'ancrage.

La récente kyrielle d'irrégularités a sans aucun doute entaché la réputation de la fonction publique canadienne, sans égard au fait qu'elles étaient isolées ou politiques. La situation s'est compliquée en raison des vagues de réformes et d'initiatives centrales qui ont déferlé d'un gouvernement à l'autre — et d'un premier ministre, d'un président du Conseil du Trésor et d'un greffier à l'autre — et qui se sont confondues sans qu'on n'en voie la fin ou sans augmentation visible du rendement. Ces événements ont fait en sorte que, de l'extérieur, la fonction publique est perçue comme une institution incapable de soutenir le volet « contrôle » du contrat, tout en marquant des progrès dans le volet « initiatives ». Des observateurs externes se demandent maintenant si, après les annonces et les discours, les réformes susciteront de l'intérêt. Les simples députés du gouvernement comme ceux de l'opposition exigent une surveillance proactive et régulière de la façon dont le gouvernement et la fonction publique administrent les programmes.

FIGURE 6 ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER ÉLÉMENTS ESSENTIELS



Les gouvernements se fient à la fonction publique pour lancer et surveiller les activités de réforme tant qu'ils se fient aux connaissances et aux compétences de la fonction publique. Certaines fautes sur le plan éthique combinées avec une surveillance défailante ont ébranlé cette confiance.

Il importe d'insister sur deux points importants. Premièrement, même si les gouvernements se sont montrés pragmatiques, se sont tournés vers des réformes sélectives plutôt que complètes et se sont beaucoup appuyés sur les conseils de la fonction publique pour mener à bien les réformes, cela ne signifie pas que la fonction publique canadienne n'est pas une institution novatrice. Deuxièmement, la réaction profondément négative du public aux scandales ne signifie pas que la fonction publique ne repose pas sur des valeurs et qu'elle n'est pas une institution professionnelle. Toutefois, ces éléments ont contribué à rendre l'environnement externe hostile aux allégations d'excellence des dirigeants de la fonction publique. De plus, comme les gouvernements n'ont pas toujours examiné leurs programmes ou fixé des programmes de réforme définis pour la fonction publique, il a été difficile de projeter une image cohérente et complète des forces et des progrès de la fonction publique canadienne. Il y a là un défi stratégique important à surmonter pour ses dirigeants.

« De plus, comme les gouvernements n'ont pas toujours examiné leurs programmes ou fixé des programmes de réforme définis pour la fonction publique, il a été difficile de projeter une image cohérente et complète des forces et des progrès de la fonction publique canadienne. »

PARTIE 3 :

SONDER LES IMPLICATIONS



CHAPITRE 6

LA FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE DANS SON CONTEXTE

Comme nous l'avons montré au chapitre 2, ce que la fonction publique et le gouvernement canadien valorisent ne permet pas nécessairement de distinguer les éléments distinctifs de l'évolution de la fonction publique au Canada. Les chefs politiques et administratifs d'ailleurs peuvent très bien souscrire à la même liste ou presque de valeurs, mais les appliquer de façon très différente et donc faire des compromis tout aussi différents. En élargissant le cadre d'analyse, nous avons pu cerner les décisions et les processus qui pourraient constituer des traits distinctifs ou qui représentent une innovation réelle de la fonction publique canadienne.

Dans le présent chapitre, nous nous pencherons sur les observations des **chapitres 3, 4 et 5**. Au moyen des catégories du cadre, nous commencerons par proposer un résumé et un survol des pratiques et priorités actuelles de la fonction publique canadienne et nous identifierons des qualités qui pourraient être positives et d'autres, moins exemplaires. Dans la section suivante, nous essaierons de déterminer si le tableau général qui ressort présente vraiment des caractéristiques distinctives ou exemplaires par rapport à ce qui se fait ailleurs dans le monde. Enfin, nous dresserons une liste des sujets qui mériteraient une étude empirique plus poussée.

Synopsis des pratiques et priorités actuelles

Aux **chapitres 3, 4 et 5**, nous avons procédé à un examen général et comparatif de l'évolution de la fonction publique au cours des vingt dernières années. La **figure 7** fait le résumé des principales constatations auxquelles nous sommes arrivés au sujet de la récente évolution et des pratiques de la fonction publique. Certaines de ces constatations seront déjà connues des lecteurs, d'autres non, car la littérature sur le sujet s'est davantage intéressée aux changements apportés au régime de gouvernance qu'à la fonction publique canadienne en tant qu'institution.

Les caractéristiques suivantes semblent constituer les traits distinctifs positifs de la fonction publique canadienne des dernières années :

- une fonction publique non partisane, professionnelle, comptant peu de cas de corruption et dont les dirigeants sont issus de ses rangs;
- la participation de plusieurs organismes centraux à la gestion des ressources humaines et généralement, coordination centrale assurée par eux;
- un effort soutenu pour améliorer la prestation des services conformément à l'Initiative d'amélioration des services et à la stratégie du Gouvernement en direct, toutes deux reconnues internationalement;

FIGURE 7 SOMMAIRE DES CONSTATATIONS DES CHAPITRES 3, 4 ET 5

RECRECITER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS

Attirer et former les talents

Le Canada s’est engagé à l’égard d’une FP fondée sur le principe du mérite, non partisane, professionnelle et diversifiée. Le bilinguisme et la diversité ont été intégrés à la définition du mérite afin de favoriser un effectif représentatif et créatif. Les dirigeants ont été recrutés et formés à l’interne, mais on s’efforce d’en recruter dans le secteur privé. Le réaménagement des effectifs du début des années 1990 a modifié les attentes, mais il reste possible de faire carrière dans la FP même si une partie non négligeable de son effectif est temporaire. L’apprentissage est perçu comme un gage de sécurité d’emploi et de possibilités d’avancement.

CONCEVOIR LES POLITIQUES ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES

Renouveler l’intérêt dans les capacités d’élaboration des politiques

La fonction d’élaboration des politiques est de plus en plus contestée, mais la FP a conservé son rôle de conseiller principal des gouvernements. Au milieu des années 1990, on a commencé à se demander si ses capacités stratégiques suffisaient pour conseiller les ministres. La FP a tenté de renouveler ses capacités et de tirer parti de l’expertise extérieure à l’aide des modèles de réseaux. Cela faisait partie d’efforts pour accroître la capacité du pays et de la FP de profiter de l’économie du savoir.

ENCOURAGER L’APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER

Apprentissage et valeurs

La FP canadienne se décrit de plus en plus comme une institution fondée sur le savoir et a gagné le soutien du gouvernement pour renforcer l’apprentissage chez les cadres et le personnel. Elle a approuvé une politique de formation continue, créé la nouvelle École de la fonction publique du Canada (héritière du CCG) et maintenu des réseaux internationaux. Le gouvernement a adopté le Code de valeurs et d’éthique de la FP et a créé un bureau central chargé de le promouvoir, à la suite des cas récents de fautes professionnelles.

Gestion du régime de ressources humaines

Le régime des RH de la FP demeure complexe et administré par plusieurs organismes centraux dont les mandats se chevauchent. Cela témoigne de l’engagement à l’égard d’une FP intégrée et de l’importance donnée aux normes communes et au principe du mérite. La complexité institutionnelle et stratégique font en sorte qu’il est difficile de discuter des réformes, de les structurer et de les mettre en œuvre, et impose de nombreuses contraintes aux ministères et organismes. L’adoption récente de la LMFP n’y changera rien.

Prestation des services

Les gouvernements canadiens ont évité d’adopter une approche catégorique de la réforme, cherchant plutôt à offrir plus de flexibilité aux gestionnaires et aux clients, à baisser les coûts et à expérimenter des solutions de rechange. La diversité qui a résulté de cette approche fait qu’il est difficile de donner au public une image précise de la réforme de la FP. La FP a centré ses services sur les citoyens, en créant des instruments de mesure et en accroissant l’accès des citoyens et des entreprises à ses services grâce aux plateformes électroniques.

Contrôle et imputabilité

Depuis la fin des années 1980, la FP du Canada s’est orientée vers les mesures d’incitation et du leadership fondé sur les valeurs dans le contexte de ses réformes. L’objectif était d’offrir une flexibilité de gestion accrue en échange d’une surveillance axée sur les résultats. Des incidents ont révélé une supervision inadéquate, ce qui a mené à des efforts pour renforcer le contrôle et les capacités de vérification dans la gestion financière et des RH, et pour réorienter de nouveau les activités des organismes centraux. La FP doit déployer de grands efforts pour rétablir la confiance des gouvernements et des citoyens. Le Parlement exige une surveillance plus rigoureuse des opérations gouvernementales.

Coordination centrale

La FP canadienne est dirigée par un centre fort, sinon complexe. Les premiers ministres et les gouvernements réorientent de façon intermittente les organismes et les processus de coordination centrale. Depuis la fin des années 1980, on a considéré et utilisé les cadres supérieurs comme une ressource gouvernementale. On s’est servi d’approches sophistiquées pour élaborer et gérer le groupe de la direction, hautement intégré par rapport à la norme internationale. La majorité des cadres supérieurs est recrutée à l’interne, mais il est peu probable que les SM et les SMA terminent leur carrière dans la FP.

Participation des citoyens

C’est dans la tradition de la fonction publique canadienne de procéder à des consultations sélectives et de participer au dialogue international. Malgré les demandes des citoyens d’une plus grande participation, la dernière vague de consultations novatrices a eu lieu au début des années 1990 et, depuis ce temps, on n’a pas demandé à la FP de mettre en œuvre des expérimentations audacieuses. Le gouvernement comptait sur les commissions d’enquête parlementaires et groupes de réflexion. Le BCP a créé un portail Web pour montrer l’étendue des consultations dans l’ensemble du gouvernement.

Réforme de la fonction publique

Les gouvernements canadiens ont adopté une approche pragmatique de la réforme de la FP. Cette approche est considérée comme modérée en comparaison de ce qui se fait ailleurs. Les PM demeurent le pivot des changements à l’appareil gouvernemental et à la législation, mais font appel à la FP pour trouver des avenues de changement et les mettre en œuvre. Le gouvernement et la FP se fient aux groupes de travail des SM et externes afin de permettre le changement tout en développant des réseaux d’expertise internationaux et nationaux.

- une approche pragmatique et évolutionniste de la réforme de la fonction publique, soutenue par une approche collégiale et unifiée de l'exploration des réformes et de l'amélioration des programmes à laquelle participent les sous-ministres et autres dirigeants;
- un engagement envers le groupe de la direction en tant que ressource gouvernementale, comme en font foi la création d'une capacité centrale de perfectionnement des cadres de direction, la formation de groupes de travail collégiaux chargés d'explorer les moyens de réforme et de faire avancer la recherche-action, et la tenue de réunions régulières pour le groupe;
- le ferme engagement de soutenir l'apprentissage des employés et le bilinguisme chez les cadres de direction et les titulaires de postes désignés bilingues par la fusion des capacités de formation, de perfectionnement et d'enseignement linguistique au sein de l'École de la fonction publique du Canada et par la création de comités ministériels chargés de rendre compte de leurs activités à l'appui de cet engagement;
- le lancement d'initiatives gouvernementales pour renforcer la fonction d'élaboration des politiques et les liens avec les chercheurs à l'extérieur, et la réputation de soutenir et de cultiver les réseaux internationaux et nationaux afin de rester au courant de l'évolution des réformes de la fonction publique ailleurs au Canada et dans le monde.

Bon nombre des particularités suivantes sont celles que la fonction publique canadienne aime souligner et promouvoir : son professionnalisme, un accès électronique amélioré à l'administration fédérale, l'engagement central grandissant pour la multiplication des possibilités d'apprentissage pour les employés, sa solide réputation de défenseur des débats internationaux sur la réforme et les pratiques exemplaires et sa participation active à ces débats. On a moins tendance à souligner les efforts que fait la fonction publique canadienne pour mobiliser son groupe de la direction ainsi que le nombre et l'accessibilité (pour le meilleur et pour le pire) des organismes centraux. Ces derniers traits s'opposent à ceux des fonctions publiques de l'Europe continentale et anglo-américaine où les ministères ont souvent plus d'autonomie et où le recrutement et le perfectionnement professionnel sont davantage faits par le ministère d'embauche en fonction de ses particularités à lui.

Dans la récente expérience de la fonction publique canadienne, on trouve aussi quelques réalisations moins positives. Plusieurs d'entre elles sont reliées, dont les suivantes :

- les difficultés qu'elle a connues avec la mise en œuvre des politiques et ses projets de réformes administratives;
- les efforts insuffisants de la part des organismes centraux pour mettre en doute, surveiller et suivre les activités de l'institution;

- l'établissement d'un régime de gestion des ressources humaines trop complexe, qui a retardé les projets de réforme et en a compliqué la mise en œuvre;
- les difficultés qu'elle a à projeter aux citoyens et à son effectif une image cohérente de son évolution comme institution, sauf à un niveau très général.

Il est juste de dire que l'apparition de ces lacunes a surpris les observateurs internationaux étant donné la réputation très favorable dont jouit la fonction publique canadienne et la qualité du dialogue interne. Les dirigeants du gouvernement et de la fonction publique ont récemment pris des mesures pour trouver des solutions à certains de ces problèmes. Ils ont amélioré la surveillance exercée par le Cabinet, redéfini les rôles des organismes centraux dans la gestion des finances et des RH, élargi les capacités de vérification interne et sensibilisé les fonctionnaires à la question des valeurs et de l'éthique. Toutefois, il faudra du temps pour cerner l'impact de ces mesures et déterminer si elles restaurent la confiance dans l'institution. Tandis qu'aux yeux des critiques, le gouvernement et les dirigeants de la fonction publique essaient de se rattraper, le Canada pourrait bien définir de nouvelles normes de pratique qui méritent qu'on s'y intéresse de près.

En rétrospective, on risque de se faire une idée d'ensemble plutôt négative d'une institution innovatrice et engagée prise en otage par une succession de scandales, incapable de passer du dialogue et des projets à des résultats concrets ou de prévoir ses progrès avec cohérence. Une vision plus tolérante reconnaîtrait à la fonction publique canadienne un ensemble de réalisations et une trajectoire différente sur la voie du changement institutionnel. Ce pourrait être ce que John Halligan a qualifié de « *third way* » ou troisième voie, mais qu'il reste à définir adéquatement.

Une fonction publique canadienne distincte devient-elle forcément un modèle?

Les efforts pour définir un modèle canadien partent de l'idée que, non seulement, la fonction publique canadienne est distincte, mais aussi qu'elle mérite qu'on la décrive, qu'on la célèbre et qu'on l'imité. Mais tout en étant fier à juste titre des réalisations de la fonction publique canadienne, il faut faire attention de ne pas tomber dans les faux-semblants.

Pour commencer, la seule notion de caractère « distinct » pose un problème. D'Australie, Patrick Weller remarque que « tous les pays adaptent leurs régimes, s'ils ne l'ont pas déjà fait, pour surmonter les problèmes perçus et relever les défis qui leur viennent de l'extérieur. Tous sont à l'image de la culture institutionnelle et des normes historiques établies au fil du temps¹⁸⁴. » [traduction] Autrement dit, par définition, tout pays présente un modèle distinctif. Tous les gouvernements et leurs fonctions publiques, quels qu'ils soient, s'efforcent de montrer à leurs auditoires internationaux et nationaux qu'ils avancent dans leurs réformes et leur traitement des grandes questions, comme celles associées à la nouvelle gestion publique. Les pays de l'OCDE et bien d'autres, qui multiplient les efforts pour améliorer l'accès électronique à leurs services, la

qualité de ces services, les conseils stratégiques, la coordination horizontale, la participation des citoyens et les rapports sur le rendement n'échappent pas à cette règle. La question qu'il faut donc se poser est de savoir si la fonction publique mérite d'être considérée comme un modèle.

En fait, tout dépend de ce à quoi on la compare. Elle est exemplaire si on la compare à des régimes moins démocratiques, à des systèmes économiques moins robustes ou à des institutions publiques maigrement financées qui essaient d'adopter ce que Manning et Parison ont qualifié de « réformes fondamentales »¹⁸⁵. Dans ces circonstances, certains des principes et des pratiques de base de la fonction publique canadienne — le mérite, le professionnalisme, le maintien de bonnes relations avec le gouvernement au pouvoir, la responsabilité, les bons systèmes — sont dignes d'émulation. Par ailleurs, tous en conviennent, la fonction publique canadienne s'est montrée exemplaire dans le soutien qu'elle accorde aux pays en développement pour qu'ils renforcent leur propre fonction publique et dans la réputation qu'elle s'est taillée de savoir tenir compte des besoins locaux et de formuler ses conseils en conséquence, plutôt que de proposer des modèles.

En revanche, il est plus difficile de défendre le caractère exemplaire de la fonction publique canadienne face à celles de nombreux pays de l'OCDE, dotés eux aussi de fonctions publiques fondées sur le mérite, professionnelles, capables d'élaborer les politiques, respectueuses des principes démocratiques et innovatrices, même si leurs contextes constitutionnels diffèrent. En effet, il est difficile d'affirmer que la fonction publique canadienne est supérieure à celle de nombreux pays de l'OCDE. Par exemple, Guy Peters a remarqué que les réformes souvent radicales qui ébranlent les administrations anglo-américaines ne sont guère plus, aux yeux de certains, que « la répétition de méthodes d'administration courantes dans d'autres types de régimes, où on retrouve notamment le souci d'avoir des institutions publiques plus adaptées et des systèmes de gestion plus décentralisés »¹⁸⁶ [traduction].

Souvent, la norme invoquée pour mesurer le « succès » d'une réforme de la fonction publique est celle des stratégies, qui doivent être décisives, constantes et cohérentes. Mais une réforme exemplaire de la fonction publique n'en fait pas forcément une institution exemplaire. En outre, les restructurations en profondeur, qu'elles soient dictées par le pragmatisme ou la théorie, sont généralement épisodiques; et même les fonctions publiques modèles — comme celles de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et, plus tard, de l'Australie — ont adopté des approches assez modérées et pragmatiques dans le sillage de changements structurels. En effet, certains experts signalent une énorme diversité dans la façon de gérer les points marqués par les organismes de direction britanniques¹⁸⁷. De sorte que ce qui a pu sembler être un modèle cohérent de prime abord ne l'était peut-être pas tant que cela. À l'inverse, bon nombre des administrations publiques peuvent subir continuellement des changements, structurels ou autres, moins dramatiques, qui s'accumulent et mènent, après des années, à une institution de niveau supérieur. La question est de savoir s'il est possible de mesurer ces changements, de les évaluer et de les traduire en termes cohérents. Sans une méthode très détaillée et systématique de collecte des données, il est difficile de passer outre la rhétorique comparative de la réforme

« ...la fonction publique canadienne s'est montrée exemplaire dans le soutien qu'elle accorde aux pays en développement pour qu'ils renforcent leur propre fonction publique et dans la réputation qu'elle s'est taillée de savoir tenir compte des besoins locaux et de formuler ses conseils en conséquence, plutôt que de proposer des modèles. »

« La fonction publique canadienne est donc assurément distincte et peut s'inscrire parmi les fonctions publiques d'un groupe de pays qui ont poursuivi des réformes structurelles modestes. Elle est aussi reconnue comme un chef de file dans les domaines de la prestation de services axée sur le citoyen, de l'accès électronique aux services et de l'apprentissage. »

entre les pays¹⁸⁸. La plupart des études comparatives universitaires atteignent de très hauts niveaux d'abstraction qui font qu'il est difficile de conclure quel pays mène le peloton dans certains domaines de pratique¹⁸⁹. Bien que nous ayons essayé, dans la présente étude, d'examiner de plus près les pratiques institutionnelles, nous n'avons pu surmonter ce problème. En outre, comme nous en parlons au **chapitre 7**, il ne s'agit pas là d'un simple problème de compte rendu des activités, mais plutôt d'un geste de leadership institutionnel qui revêt une importance critique : la nécessité pour une institution de renvoyer sur elle-même l'image des progrès réalisés au fur et à mesure qu'elle avance, tout en défendant son intégrité externe et interne et en faisant connaître son programme de changement.

La fonction publique canadienne est donc assurément distincte et peut s'inscrire parmi les fonctions publiques d'un groupe de pays qui ont poursuivi des réformes structurelles modestes. Elle est aussi reconnue comme un chef de file dans les domaines de la prestation de services axée sur le citoyen, de l'accès électronique aux services et de l'apprentissage. Toutefois, son très imparfait bilan des dernières années au chapitre de la pratique et du rendement font qu'on peut difficilement la hisser au rang de modèle ou de représentante d'une « troisième » voie vers la réforme et le développement institutionnel.

De la spéculation à l'enquête plus systématique : un programme de recherche

À quelques exceptions près, la littérature s'est concentrée sur les initiatives gouvernementales et les vastes orientations prises par la réforme de la fonction publique au Canada sans fouiller leur incidence sur son fonctionnement. Elle n'a pas non plus comparé les effets de la réforme à ceux qu'ont eus d'autres réformes dans d'autres fonctions publiques. Malgré le récent regain d'intérêt pour la recherche comparative sur la réforme de la fonction publique, de nombreuses études sont si vastes qu'elles ne produisent pas l'information détaillée dont on a besoin pour se faire une idée juste de l'état de la pratique. Cette lacune met au jour le besoin justifié de surveiller l'évolution des activités quotidiennes durant une réforme, tâche qui représenterait en elle-même une réalisation d'une grande importance.

FIGURE 8 UN PROGRAMME DE RECHERCHE COMPARATIVE

<p>RECRECITER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS</p> <p>Attirer et former les talents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évolution des carrières professionnelles dans la fonction publique • Tendances et régimes d'embauche du personnel temporaire • Stratégies de maintien en poste, particulièrement dans les secteurs essentiels • Programmes de recrutement et de formation de la relève • Complexité et durée du processus de dotation • Mesures assurant la sécurité d'emploi des fonctionnaires • Effets de la délégation de pouvoirs en vertu de la LMFP 	<p>CONCEVOIR LES POLITIQUES ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES</p> <p>Renouveler l'intérêt dans les capacités d'élaboration des politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectuer une étude comparative initiale sur les capacités en matière d'élaboration des politiques, y compris les ETP et les contrats • Voir dans quelle mesure les réseaux extérieurs sont utilisés • Explorer les différences entre les capacités des ministères d'application et celles des ministères responsables des politiques • Examiner la cohésion de la communauté fonctionnelle • Examiner la concurrence externe en matière d'analyse • Évaluer les capacités de prévisions et les résultats 	<p>ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER</p> <p>Apprentissage et valeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combien dépense-t-on par employé pour l'apprentissage et le perfectionnement? Qui paie? • Quelles sont les meilleures activités de perfectionnement pour les SM et les autres cadres de direction? • Quelles sont les différentes sources de motivation des fonctionnaires suivant leurs rôles? • Quelles sont les diverses pratiques de dénonciation? • Combien de fonctionnaires connaissent le Code de conduite?
<p>Gestion des ressources humaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment les pratiques en matière de RH varient-elles dans la FP canadienne? • Comment la LMFP influe-t-elle sur la qualité et le rythme du recrutement dans les milieux de travail? • Les cadres supérieurs et le personnel s'identifient-ils à leur ministère ou à l'ensemble de la FP? • Combien de temps a-t-il fallu pour entreprendre des réformes sélectives des RH dans diverses administrations? • Quels sont les régimes de vérification dans les systèmes de RH? • Quelle est l'efficacité des mesures de dotation dans les systèmes centralisés et décentralisés? • Cessations d'emploi, discipline, appels, etc. 	<p>Prestation des services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment les structures ministérielles ont-elles changé au cours des dix dernières années? • Quels services la FP canadienne offre-t-elle comparativement à d'autres? • La qualité (et l'efficacité) des services s'est-elle améliorée avec le maintien ou l'abandon d'unités? • Quels services sont offerts électroniquement? En quoi la combinaison des modes de prestation a-t-elle changé? • Les programmes ministériels innovent-ils plus rapidement que ceux des organismes de services spéciaux (OSS) et des organismes de service? • Quelles sont les stratégies pour faire évoluer les structures et la représentation régionale dans les ministères et les organismes? 	<p>Contrôle et imputabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les effets du resserrement des contrôles sur les fonctionnaires et les clients ou entrepreneurs? • Comment ces effets se comparent-ils à ceux observés dans les autres pays? • Les députés et les SC utilisent-ils les rapports de rendement? • Jusqu'à quel point le SCT, le CED et les comités permanents examinent-ils les programmes en détail? Comment cela se compare-t-il aux autres États? • Comment les vérifications à l'interne et à l'externe se comparent-elles à celles des autres États? • Comment a évolué le processus des rapports de rendement des SM et de leurs ministères?
<p>Coordination centrale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Types de carrières dans la gestion et la direction • Proportion du personnel nouveau et existant par rapport à d'autres secteurs et administrations • Rôle des premiers ministres par rapport au degré d'autonomie des organismes centraux • Étude des modes de gestion du BCP, des CHF et du programme de réforme de la FP par différents greffiers • Comparaison entre les divers types de réunions des SM, participation à des groupes de travail et rôle joué par l'APEX • Styles administratifs des unités des organismes centraux dans divers domaines fonctionnels 	<p>Participation des citoyens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des consultations au niveau ministériel par rapport à celles des comités permanents ou des commissions • Qualité de la documentation utilisée lors des consultations : fournit-on de l'information suffisamment complexe pour permettre une consultation adéquate? • Contenu de la documentation et efficacité de divers instruments de consultation • Inventaire des consultations annuelles dans l'ensemble de la FP, peut-être par type 	<p>Réforme de la fonction publique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment peut-on faire connaître aux députés et aux citoyens la diversité des réformes et des changements institutionnels? • Comment les effets des réformes successives sont-ils ressentis dans les différents ministères? Incidence cumulative en termes de structure, de services, d'ETP, etc. • Jusqu'à quel point les gouvernements et les dirigeants de la FP surveillent-ils la mise en œuvre des réformes? • Quand les réformes centrales passent-elles au premier plan?

Aux **chapitres 3, 4 et 5**, nous avons cerné plusieurs thèmes qui mériteraient une étude empirique soutenue. Ils sont résumés à la **figure 8**, mais on pourrait en ajouter d'autres. Le programme de recherche que nous proposons souligne la nécessité de sonder de plus près et de façon plus détaillée l'état de la pratique dans la fonction publique canadienne. Dans certains cas, il est possible que les organismes centraux et les ministères aient déjà recueilli des renseignements utiles, mais qu'ils ne les aient pas partagés sur une vaste échelle. Il faudrait donc adopter un programme de recherche stratégique et collaborative auquel contribueraient les praticiens et les universitaires par l'intermédiaire de l'École de la fonction publique du Canada.

La liste des sujets suggérés à la **figure 8** est longue, mais d'autres sujets intéressants ne manqueront pas de s'y ajouter. Cependant, les projets de recherche collaborative détaillés exigent des ressources qui dépassent de loin ce dont disposent des chercheurs indépendants au Canada. Il conviendrait donc de rassembler des équipes de chercheurs et de praticiens de divers pays et administrations. Le programme de recherche proposé pourrait partir des travaux antérieurs du Réseau international sur la gouvernance et des tables rondes de recherche-action de l'EFPC. Suivant les sujets de recherche ciblés, on pourrait obtenir des fonds de divers organismes centraux et ministères opérationnels, du Conseil de recherches en sciences humaines et de leurs pendants à l'étranger.

Un groupe de recherche comparative systématique pourrait se former naturellement avec les institutions des fonctions publiques des régimes parlementaires britanniques et anglo-américains (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), qui ont des régimes parlementaires, des institutions centrales et des directions fortes. Cependant, selon les enjeux, on pourrait aussi explorer la possibilité d'étendre ce groupe à d'autres régimes, y compris aux structures internationales. Une des questions de grande importance serait de cerner à qui incombe la responsabilité de l'orientation stratégique, de la coordination et de la prestation des services. Pour ce faire, il faudrait absolument trouver comment se fait la répartition des responsabilités *à l'intérieur de l'administration publique et d'un ordre de gouvernement à l'autre*. Autrement dit, les travaux de recherche devraient tenir compte du contexte dans le cas des régimes de gouvernance fédéraux et à plusieurs niveaux de gouvernement.

La stratégie proposée permettrait d'analyser les détails du fonctionnement des institutions gouvernementales et de la fonction publique. Cela ne veut pas dire par ailleurs que nous pouvons nous passer des recherches comparatives plus générales ni des études qui portent uniquement sur certains aspects de la pratique dans la fonction publique canadienne. En effet, les travaux de cette nature auraient l'avantage d'alimenter la recherche par des questions fondamentales en plus de donner un contexte très important. Par ailleurs, le détail de travaux aux sujets plus étroitement définis, au lieu de rendre inutiles les cadres et les débats plus larges, leur apporterait au contraire un autre éclairage.

Ce programme de recherche aurait aussi l'avantage de contribuer aux travaux de plusieurs intervenants intéressés par l'évolution et le rendement de la fonction publique canadienne. Parmi eux figurent les dirigeants des institutions et les observateurs qui cherchent à favoriser une meilleure compréhension de la fonction publique canadienne; les réformateurs à la recherche de nouvelles approches pour influencer l'organisation institutionnelle, les organismes centraux et indépendants qui voudraient une meilleure base de surveillance et les experts qui aimeraient de meilleures explications théoriques et s'attaquer aux nouveaux phénomènes.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue les résultats des recherches sur l'évolution de la fonction publique canadienne. Même si aucune réforme globale n'a été lancée depuis le début des années 1990, la fonction publique canadienne a donné le coup d'envoi à plusieurs initiatives prometteuses comme le Gouvernement en direct, le Projet de recherche sur les politiques, l'École de la fonction publique du Canada et la Politique d'apprentissage continu, la restructuration des organismes centraux responsables du budget et des RH de même que des lois connexes, et plus encore. Outre son professionnalisme largement reconnu, la fonction publique canadienne présente un caractère distinct de par la mobilisation qu'elle fait du groupe de la direction, la multitude de ses organismes centraux et sa volonté d'engager le dialogue à l'interne et à l'externe. Que ces initiatives comblent ou non certaines des lacunes récentes, c'est là une tout autre affaire.

S'il convient de dire que la fonction publique canadienne est distincte, le manque d'information comparative détaillée sur les pratiques et le rendement d'institutions performantes de la fonction publique dans différentes fonctions ne permet pas de poser la fonction publique canadienne en modèle. Au cours de la présente analyse, nous avons cerné plusieurs sujets qui mériteraient des études plus poussées et plus détaillées. L'École de la fonction publique du Canada, aux côtés du SCT, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHPC), et de la CFP, devrait travailler avec des spécialistes de l'administration publique pour créer un réseau international de gouvernements, d'organismes centraux et d'universités intéressés à poursuivre la voie du programme proposé de recherche comparative systématique.

« S'il convient de dire que la fonction publique canadienne est distincte, le manque d'information comparative détaillée sur les pratiques et le rendement d'institutions performantes de la fonction publique dans différentes fonctions ne permet pas de hausser la fonction publique canadienne en modèle. »

CHAPITRE 7

UN MOMENT DÉTERMINANT : LE CHOIX DE LA VOIE À SUIVRE

Philip Selznick a remarqué que toutes les organisations avaient des moments où elles devaient se définir et que les incongruités dans les valeurs et les pratiques auxquelles s'ajoutent des défis internes et externes, bien qu'elles mettent du temps à se manifester, débouchent souvent sur une crise. Ces moments révèlent les valeurs et les compétences d'une institution et sa capacité de maîtriser sa destinée¹⁹⁰. Pour Selznick, les crises sont des occasions de définir son caractère, des moments où les dirigeants peuvent prendre des « décisions critiques » qui influenceront le parcours suivi par l'institution dans son développement et, donc, ses capacités à long terme¹⁹¹. Dans ce chapitre, nous explorons pourquoi on peut affirmer que la fonction publique canadienne est arrivée à l'un de ces moments décisifs et pourquoi il est essentiel pour les dirigeants de l'institution de se donner comme priorité stratégique de mieux suivre et orienter ses activités et son caractère.

La crise par laquelle passe actuellement la fonction publique n'est pas simplement un autre défi ordinaire à relever. En réalité, elle s'accompagne d'un énorme lot de risques qui pourraient mettre en péril l'avenir de l'institution. En effet, la fonction publique canadienne de demain œuvrera dans des environnements beaucoup plus complexes et difficiles. Cela dit, des priorités stratégiques et des valeurs bien définies pourraient l'aider à relever les défis actuels et à venir. Les propositions lancées ces temps-ci pour intensifier la surveillance des gouvernements et de la fonction publique cantonneront encore plus les ministres et les fonctionnaires dans ce que Donald Savoie appelle utilement l'acte de « gouverner les mains liées »¹⁹². Ces propositions peuvent-elles laisser suffisamment de place aux fonctionnaires pour qu'ils puissent protéger et faire valoir l'intégrité institutionnelle de la fonction publique canadienne?

Un moment déterminant : restaurer la crédibilité et la confiance

Des exemples de mauvaise gestion et de manque de jugement de la part d'élus et de fonctionnaires ont sans doute entaché la crédibilité de la fonction publique canadienne. Sans être la norme ni représenter les pratiques ou les valeurs de la vaste majorité des fonctionnaires, ces incidents n'en ont pas moins mis l'institution en péril de plusieurs façons :

- Des années d'efforts pour améliorer la perception qu'a le public de la fonction publique, particulièrement avec *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, ont été anéanties;

- La confiance des simples députés et des partis de l'opposition est fortement ébranlée, de sorte que la pression sur les ministres s'accroît. Bon nombre de ces députés pourraient bien devenir ministres dans de prochains gouvernements et travailler étroitement avec la fonction publique¹⁹³;
- Le renforcement de la surveillance exercée auprès des ministres et des hauts fonctionnaires par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et par le Comité permanent des comptes publics dans le sillage de ces incidents prendra probablement une tournure plus agressive que constructive;
- Si on s'est posé des questions sur l'éthique et la responsabilité, on ne s'est guère soucié de la politisation de la fonction publique. Ce qu'on a remis en question a été la capacité des dirigeants et des organismes centraux de gérer leurs propres affaires;
- Les efforts proactifs faits par le passé pour créer un régime de valeurs et d'éthique et pour adopter une loi qui protège les fonctionnaires dénonciateurs prennent soudainement un très fort coup de vieux;
- L'environnement tendu dans lequel travaillent les fonctionnaires risque de miner la capacité de la fonction publique de recruter et de retenir les gens de talent.

De façon plus générale, si les gouvernements, les critiques de l'opposition et les citoyens continuent de perdre confiance dans la fonction publique, il pourrait en résulter de profonds bouleversements.

Pour restaurer la confiance, il faudra un leadership politique et bureaucratique sans faille. Le premier ministre Martin a lancé des mesures énergiques pour rétablir la confiance, dont une plus grande participation des ministres aux fonctions de contrôle, d'examen et d'analyse critique. Il s'agit d'ailleurs là d'une mesure que le gouvernement du Canada aurait dû prendre depuis longtemps pour rapprocher le régime canadien du modèle australien. Les organismes centraux et les processus ont été alignés, surtout sur ceux du Comité de l'examen des dépenses, du SCT, de la CFP et du Bureau du Contrôleur général. L'ancien greffier, Alex Himelfarb, a reconnu l'importance du défi dans son rapport annuel de 2003 au premier ministre sur la fonction publique du Canada. D'autres changements surviendront sous le gouvernement Harper. Étant donné la présence d'un autre gouvernement minoritaire au pouvoir, on peut s'attendre à des changements restreints : les ministres et les députés consacreront plus de temps à la surveillance et à l'analyse critique de la fonction publique et les organismes centraux se montreront plus insistants dans leur quête des renseignements dont les ministres et les députés ont besoin pour surveiller le rendement. Ce virage ne représente peut-être pas un retour complet à l'ère des contrôles *ex ante* exercés sur les ministères et les organismes, mais les organismes centraux vont sans doute plus volontiers remettre en question l'application des politiques et la gestion des programmes par les sous-ministres ou leurs homologues.

« Par le passé, l'institution de la fonction publique canadienne a fait preuve de beaucoup de résistance : au fil des décennies, elle a surmonté bien des moments de crise et de méfiance... et elle l'a fait avec professionnalisme et souplesse, en témoignant sa loyauté aux gouvernements successifs. »

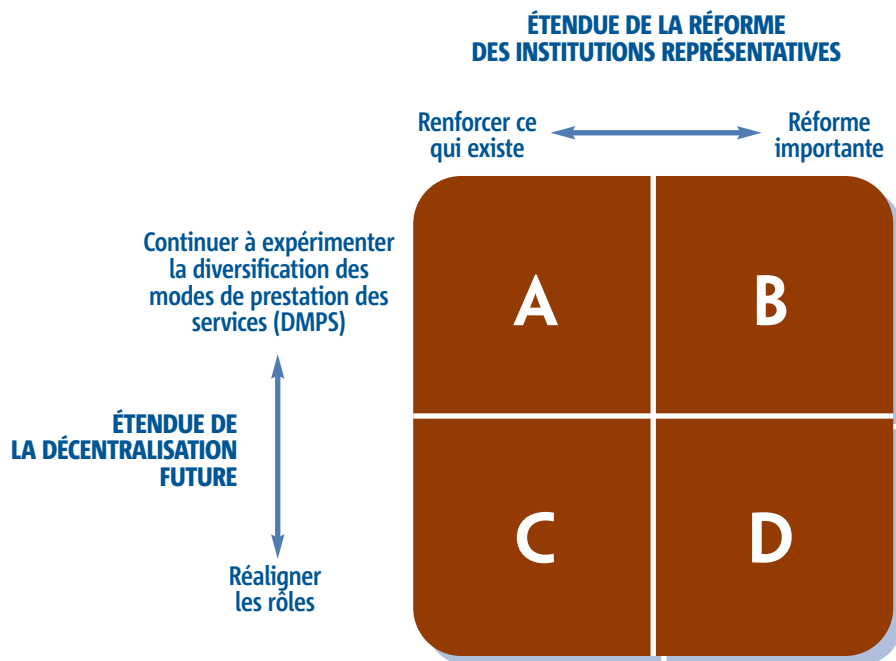
Par le passé, l'institution de la fonction publique canadienne a fait preuve de beaucoup de résistance : au fil des décennies, elle a surmonté bien des moments de crise et de méfiance (qu'on se rappelle les trépidations initiales des premiers ministres John Diefenbaker et Brian Mulroney), et elle l'a fait avec professionnalisme et souplesse, en témoignant sa loyauté aux gouvernements successifs. L'évolution insidieuse qui s'est faite tient plutôt à l'impression généralisée d'une fonction publique sans histoire, qui n'est plus la chasse gardée de ceux dont l'orientation politique les oppose aux administrations publiques trop grosses. La fonction publique doit répondre aux exigences de nouvelles idées stratégiques, de réaffectations continues, d'amélioration de la gestion des ressources humaines et financières, de rehaussement de la prestation des services et de la participation des citoyens et d'une imputabilité beaucoup plus poussée. Toutefois, renverser l'impression plus générale représente un défi à beaucoup plus long terme qui nécessite une stratégie. Il faudra un effort considérable et une surveillance de tous les instants pour restaurer la confiance des simples députés, de l'opposition et des citoyens envers la fonction publique. L'épreuve ultime viendra de la confiance que les prochains gouvernements lui manifesteront.

Au-delà de la crédibilité : Naviguer sur des eaux encore plus troubles

Longs à se déclarer, les problèmes de contrôle et de surveillance ont mené à une crise politique imprévue et durable, dont tant le gouvernement que la fonction publique mettront un moment à se sortir. Cependant, les planificateurs stratégiques sont toujours à la recherche de pressions et d'incertitudes *nouvelles* pour les organisations et tentent de mesurer si elles sont prêtes à les surmonter. Le cadre conceptuel proposé au **chapitre 2** (voir la **figure 3**) pourrait servir de base à une pleine exploration. Ici, l'objectif est plus modeste : il faut examiner deux variables immédiates associées aux débats actuels sur la manière de reformer le régime de gouvernance, bâtir l'intérêt pour la réforme des institutions représentatives nationales et une plus grande expérimentation d'autres modes de prestation de services avec d'autres administrations et partenaires des secteurs privé et sans but lucratif, et leurs incidences sur la fonction publique canadienne.

La **figure 9** résume quatre « avènements » possibles suggérés par ces cas de figure critiques³⁹⁴. Le long d'un axe, on voit que la réforme des institutions représentatives pourrait être très modeste et simplement servir à renforcer les comités permanents, à accroître les budgets de recherche et à inciter les sous-ministres à participer plus systématiquement au processus consultatif et législatif. Mais elle pourrait aussi être plus substantielle et aller jusqu'à une forme de représentation proportionnelle à la Chambre des communes et à un Sénat élu (comme dans le système électoral australien). Les autres dimensions pointent vers d'autres possibilités : le gouvernement pourrait continuer d'avancer modestement, en adoptant de nouveaux moyens d'assurer la prestation des services, ou s'engager sur la voie d'un modèle de direction plus radical, qui reposerait lourdement sur les secteurs lucratif et sans but lucratif et sur une collaboration plus soutenue avec les provinces, les territoires et les villes.

FIGURE 9 DIFFÉRENTS MILIEUX INSTITUTIONNELS
POUR LA FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE



Quels seraient les défis posés par les quatre « avenir » envisagés à la fonction publique canadienne pendant les cinq à dix prochaines années? Peu importe l'avenir qui les attend, les fonctionnaires feront l'objet d'une plus grande surveillance par les représentants élus et le public, et devront faire preuve d'une plus grande transparence en servant le gouvernement au pouvoir. Même dans le moins radical des scénarios, celui d'un avenir marqué par une Chambre des communes renforcée et plus engagée qui surveillerait un ensemble modeste d'arrangements courants et nouveaux pour la diversification des modes de prestation des services, on s'intéressera énormément aux questions d'optimisation des ressources, d'équité dans les contrats et de surveillance du rendement. Cela signifie que les dirigeants de la fonction publique devront se montrer très adroits et capables de fonctionner dans un environnement politique et administratif très compliqué, et que les frontières et les responsabilités mutuelles des ministres et des fonctionnaires devront être soigneusement gérées.

Quel que soit le scénario envisagé, un risque essentiel tiendra à la façon des ministres et des dirigeants de la fonction publique de trouver l'équilibre entre le besoin de répondre aux exigences de la responsabilité externe et de la surveillance interne et celui de prêter une attention soutenue aux conseils stratégiques, d'envisager de nouveaux modèles de prestation des services et de favoriser des environnements de travail et d'apprentissage positifs. Les tensions qui en résulteront augmenteront à mesure que la fonction publique passera du « scénario A » aux autres suggérés à la figure 9. Une institution proactive investira ses efforts dans l'identification d'un

« Le Canada n'a peut-être pas été l'emblème de la réforme structurale de style "big bang", mais il n'a jamais rejeté la plupart des éléments prévus au programme de réforme s'inspirant de la nouvelle gestion publique, comme l'amélioration des services, la promotion de l'innovation et la surveillance du rendement. »

personnel doté des bonnes compétences, dans l'élaboration de règles d'engagement plus largement comprises et partagées et dans la recherche de moyens efficaces de recueillir et de transmettre l'information en réponse aux exigences d'imputabilité.

Mais même sans la crise actuelle du contrôle et de la responsabilité, ces scénarios de l'avenir se seraient présentés tôt ou tard et il est certain que d'autres incertitudes et défis cruciaux se seraient manifestés. Malheureusement, il est bon de se rappeler que l'établissement de nouvelles relations, de nouvelles capacités et de nouveaux répertoires se fera en période de faible confiance à l'endroit de la fonction publique et dans un environnement politique hostile.

Priorités cruciales pour assurer l'évolution de l'institution

Il est toujours difficile dans les moments critiques de cerner les orientations d'une institution. Quelles valeurs centrales devraient guider la fonction publique canadienne au cours des prochaines années? Il est difficile de répondre à cette question, car on n'a pas manqué de valeurs pour guider (et parfois désorienter) les fonctionnaires. En outre, il est inutile de choisir une liste présélectionnée de valeurs qui serait sans rapport avec des mesures et un contexte stratégiques et cela pourrait même susciter encore plus de cynisme. Ici, l'objectif est de cerner les priorités stratégiques du développement institutionnel de la fonction publique canadienne plutôt que de ministères et d'organismes spécifiques. Bon nombre de ces idées sont déjà bien connues, car les stratégies, pour être efficaces, doivent prendre appui sur les valeurs existantes, mais une orientation institutionnelle suppose l'identification de nouvelles priorités et combinaisons.

Premièrement, il nous faut abandonner l'idée que les récentes difficultés rencontrées à Ottawa discréditent les soi-disant réformes de la nouvelle gestion publique, car elles n'ont jamais été lancées sous ce titre. L'expression « nouvelle gestion publique » (NGP) a été utilisée très librement pour décrire de nombreuses initiatives différentes (dont bon nombre ont effectivement été regroupées sous l'étendard du « gestionnariat » et de la qualité du service)¹⁹⁵, puis elle a été invoquée rétrospectivement pour décrire un large éventail d'initiatives de réforme dans diverses administrations. Le débat qui voudrait que la NGP soit supérieure ou non aux approches traditionnelles oscille entre les valeurs, les initiatives spécifiques, les stratégies de réduction du déficit ou la réduction de programmes ou l'empêchement de leur expansion¹⁹⁶. De plus, le débat dépasse rarement le niveau de la rhétorique pour décrire comment les activités de la fonction publique ont réellement changé¹⁹⁷. On s'est étonnamment heurté à des difficultés en tentant de concilier, d'une part, les plaidoyers pour l'innovation par la base et, d'autre part, les contraintes issues du sommet propres aux régimes de responsabilisation parlementaire, en plus d'avoir eu à faire progresser de vastes programmes de réforme dans un environnement institutionnel complexe. En effet, l'un des « malheurs » de l'approche calquée sur la NGP réside dans les échecs répétés des gouvernements canadiens à assumer les rôles cruciaux que l'approche leur commande de jouer, comme la surveillance étroite de la gestion des programmes par les hommes et femmes politiques et les organismes centraux. Par ailleurs, les leaders gouvernementaux et les citoyens continuent de s'intéresser aux composantes de la NGP¹⁹⁸. Le Canada n'a peut-être pas été

l'emblème de la réforme structurale de style « big bang », mais il n'a jamais rejeté la plupart des éléments prévus au programme de réforme s'inspirant de la NGP, comme l'amélioration des services, la promotion de l'innovation et la surveillance du rendement.

Ce n'est pas sous l'étiquette de la NGP que se poursuivra la réforme (cela n'a jamais été le cas de toute façon!), même si les valeurs de cette approche demeureront au cœur de tout programme de réforme et de tout effort de développement institutionnel. De façon plus générale, les dirigeants de la fonction publique et les universitaires de nombreux pays de l'OCDE semblent parvenus à l'heure des bilans, tentant de déterminer où, du point de vue stratégique, ils devraient investir les ressources et les efforts en vue de la prochaine réforme. Ils donnent l'impression d'attendre le prochain acronyme ou la prochaine mode rhétorique qui lancera les initiatives de réforme (le gouvernement électronique faisait bonne figure, mais il n'a pas pris l'essor qu'on lui prédisait), mais aucun courant intellectuel convaincant n'a encore succédé à la NGP. Aussi, l'attitude pragmatique ou introspective qu'on associe au Canada n'est pas une caractéristique distinctive, bien que la fonction publique canadienne semble encourager davantage le débat et la recherche que celle de la plupart des autres administrations. Dans l'avenir immédiat, tout indique que ce sont les demandes stratégiques des gouvernements¹⁹⁹, les besoins des citoyens et de divers groupes en matière de services et les efforts visant à réaffecter les ressources vers les programmes prioritaires ou à rééquilibrer la fédération canadienne qui motiveront la réforme et le changement institutionnel, et non quelque acronyme post-NGP.

Alors, quelles sont les valeurs et les pratiques qui pourraient servir de points de convergence pour le perfectionnement institutionnel de la fonction publique canadienne à moyen ou à long terme? Cinq grandes priorités stratégiques guideront la fonction publique canadienne en tant qu'institution dynamique et respectée dans l'environnement actuel.

1. **Promouvoir l'apprentissage comme source de mérite.** Dans un gouvernement où les décisions se prennent à la vitesse de l'éclair et où se multiplient les défis stratégiques et administratifs, la fonction publique doit tout mettre en œuvre pour attirer, former et retenir les meilleurs talents. Plus que jamais auparavant, les fonctionnaires sont appelés à fournir des conseils stratégiques de grande qualité, à gérer les programmes avec succès et à atteindre des résultats. Ces défis soulignent non seulement l'importance de protéger et de garantir le mérite dans les activités de recrutement et de promotion, mais aussi le rôle crucial de l'apprentissage pour les employés comme pour les organisations²⁰⁰, qui devront puiser dans les réseaux de spécialistes canadiens et internationaux. Comme le soutiennent Lindquist, Langford et Good, il faudrait intégrer l'apprentissage à la tradition du mérite dans la fonction publique et prévoir des mécanismes de surveillance du rendement à ce chapitre²⁰¹.

Cependant, dans un environnement aussi complexe et contesté que le leur, même les fonctionnaires avisés rateront la cible sans les compétences nécessaires pour faire participer les ministres, leurs collègues, les citoyens et d'autres intervenants. La mise en valeur du professionnalisme par le perfectionnement, des rotations, le mentorat ou la reconnaissance est donc tout aussi importante. Si le but visé par les dirigeants de la fonction publique est d'encourager l'excellence et l'apprentissage continu, et s'ils souhaitent attirer et retenir les talents, ils doivent créer des milieux de travail propices au succès et faire en sorte que les intervenants externes reconnaissent le travail de leur personnel.

Ces arguments sont généralement présents dans les discours, et l'adoption d'une politique sur l'apprentissage comme la création de l'École de la fonction publique du Canada, ces derniers temps, s'en inspire. Cependant, il faudra parvenir à convertir ces idées en occasions réelles et productives à la portée du personnel de l'ensemble de la fonction publique. Il faudra insister auprès du personnel, l'informer des occasions qu'on lui offre et lui rappeler son devoir de parfaire ses connaissances et ses compétences. Il faudra aussi montrer aux gestionnaires de tous les échelons comment encourager le perfectionnement professionnel et l'intégrer aux activités courantes²⁰². Un autre défi consistera à prouver le bien-fondé et l'efficacité des programmes d'apprentissage, puisqu'il s'agit d'« investissements » coûteux.

- 2. Développer une sensibilité éthique.** L'introduction aux valeurs prônées par le Groupe de travail Tait (voir le **chapitre 1**) ne suffit pas pour exceller dans la fonction publique. Les valeurs qu'on épouse doivent témoigner d'une sensibilité et d'une compétence éthiques. Par exemple, il faut posséder une solide connaissance des principes régissant la gouvernance parlementaire, connaître les rôles des hommes et des femmes politiques comme des fonctionnaires et défendre des points de vue réalistes sur les options inhérentes à des milieux complexes, en évolution rapide.

Une culture éthique encourage les gestionnaires à rechercher des conseils éthiques, à sonder les dimensions éthiques des questions stratégiques, administratives et personnelles, et, comme l'a récemment fait valoir John Langford, à trouver des moyens concrets par lesquels les fonctionnaires pourront régler les dilemmes éthiques²⁰³. Le **chapitre 6** relève quelques initiatives récentes en ce sens : la création du *Code d'éthique et de valeurs de la fonction publique*, la création du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, sous la direction de la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, le retour à une loi protégeant les dénonciateurs, à l'automne 2004, et l'élargissement du mandat de l'EFPC pour offrir aux gestionnaires et aux cadres des cours, des occasions d'échanges et des études. Il est évidemment difficile de mesurer si la connaissance et l'utilisation d'un code de valeurs et d'éthique changeront les façons de faire, mais il doit y avoir des moyens indirects de le faire.

Enfin, les ministres et les cadres de la fonction publique doivent faire preuve d'intégrité et prêcher par l'exemple quant aux valeurs et aux comportements à promouvoir auprès des collègues et des subalternes. Ils ne peuvent fermer les yeux devant des pratiques douteuses ou contraires à l'éthique, même si les faits se produisent à l'extérieur de leur champ de pouvoir direct. Si la direction de la fonction publique doit apporter son soutien aux cadres qui ont consacré des années à s'acquitter de tâches très exigeantes, elle ne peut faire aucun compromis lorsque les règles de l'éthique et d'une saine gestion sont enfreintes.

- 3. Encourager l'imputabilité et la transparence.** La probité et l'imputabilité sont des valeurs durables dans la fonction publique canadienne, et, comme l'a bien démontré Donald Savoie²⁰⁴, les exigences liées à une plus grande transparence ont créé non seulement de nouvelles attentes, mais aussi des tensions. Les dernières irrégularités et la crainte que d'autres ministres et fonctionnaires soient sur la sellette laissent présager une volonté institutionnelle de modifier les attentes, d'établir de nouvelles règles d'engagement et d'accroître la surveillance à l'interne et à l'externe.

Plusieurs options s'offrent au gouvernement pour mettre en œuvre de nouvelles initiatives favorisant l'imputabilité et la transparence, comme l'ont expliqué, entre autres, Aucoin et Jarvis : importer la pratique britannique consistant à nommer des sous-ministres à des postes d'agents comptables dont on pourra consigner les notes lorsque leurs conseils seront contraires aux directives d'un ministre; demander au Comité de hauts fonctionnaires qu'ils approuvent les candidats aux postes de sous-ministres; élargir la portée des examens du rendement menés par des conseillers, des universitaires et des « pairs » pour appuyer le Bureau du vérificateur général; changer les règles en vigueur aux deux chambres du Parlement pour renforcer les rôles des comités et ainsi assurer l'imputabilité des ministres et des fonctionnaires; élaborer une charte pour guider les orientations entre les fonctionnaires et les députés²⁰⁵. Même si le Canada n'allait pas de l'avant avec ces réformes, les fonctionnaires devraient toujours agir comme si leurs faits et gestes étaient sujets à une surveillance. La fonction publique devrait être rigoureuse et n'accepter aucun compromis dans la promotion d'une plus grande transparence dans les ministères et auprès des fonctionnaires, et ce, même si la responsabilité ministérielle empêche la libre circulation de l'information.

Les organismes centraux doivent donc renforcer leur capacité de surveiller et d'analyser avec un esprit critique le rendement et le budget des ministères et des organismes. On doit s'efforcer d'aller jusqu'au bout dans les initiatives mises en œuvre, ou expliquer pourquoi il est impossible de suivre le plan, même si de nouvelles initiatives verront sans doute le jour. On ne retournera pas au paradigme du « contrôle » d'avant les années 1990, lorsque le SCT approuvait les transactions au préalable, mais les ministres et les organismes centraux doivent surveiller de plus près les programmes et intervenir au besoin. L'adoption, en 2003, du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), marque un

« ...les ministres et les cadres de la fonction publique doivent faire preuve d'intégrité et prêcher par l'exemple quant aux valeurs et aux comportements à promouvoir auprès des collègues et des subalternes. Ils ne peuvent fermer les yeux devant des pratiques douteuses ou contraires à l'éthique, même si les faits se produisent à l'extérieur de leur champ de pouvoir direct. »

progrès; toutefois, les données de ce cadre doivent être crédibles et l'on doit savoir qu'elles influent sur la rémunération au rendement des cadres. C'est la raison pour laquelle les évaluations ministérielles basées sur le CRG doivent être rendues publiques (mais pas les évaluations personnelles).

Enfin, aucune de ces initiatives n'aura un véritable impact si les ministres ne consacrent pas assez de temps à l'examen annuel du rendement et à l'analyse critique des programmes. L'attention accordée par les ministres rehaussera la crédibilité des organismes centraux, mettra à l'épreuve la compétence des équipes de gestion, préparera celles-ci à subir des examens par des comités permanents et le vérificateur général et diminuera les risques de mauvaises surprises. En fait, sans le rétablissement de sa crédibilité et de son aptitude à se gérer avec autonomie, la fonction publique ne jouira peut-être pas de la confiance des gouvernements dans d'autres secteurs, comme la formulation de conseils sur les politiques.

- 4. Recruter et former les cadres.** Les sous-ministres et les équipes de direction devront composer avec des exigences toujours croissantes²⁰⁶, et il deviendra plus ardu de conseiller les gouvernements et de gérer la prestation des services. Les récentes réformes proposées pour accroître la responsabilité et la transparence n'ont fait que compliquer des tâches déjà exigeantes et complexes. Les cadres se doivent d'afficher une conduite encore plus exemplaire de nos jours, de trouver des moyens d'assurer la transparence sans que leurs relations avec les ministres et le gouvernement ne s'en ressentent et de faire état de la progression des dossiers avec autorité.

La formation et le soutien des cadres de qualité supérieure devraient demeurer au nombre des grandes priorités du greffier et du premier ministre, et la fonction publique devrait tout mettre en œuvre pour maintenir en poste ses meilleurs cadres. Il y a lieu de se demander si les approches orientant actuellement le perfectionnement et l'apprentissage chez les cadres suffisent pour combler leurs besoins et ceux de la fonction publique, surtout à un moment où cela devient une priorité, et s'il ne faut pas étendre davantage l'offre de « congés sabbatiques » aux cadres. Kroeger et Heynan ont aussi recueilli plusieurs idées utiles pour faciliter la transition des professionnels de l'extérieur vers des postes de cadres dans la fonction publique²⁰⁷.

L'une des options possibles pour donner plus de temps aux cadres est de réduire les attentes relatives à la collégialité, au mentorat et à la participation à des échanges et à des groupes de travail sur la réforme. Cependant, il est inimaginable que la prochaine génération de cadres de la fonction publique, dont une proportion croissante proviendra du secteur privé, acquière une expérience complète et des connaissances suffisantes pour assumer des rôles exigeants sans qu'on leur offre l'occasion d'apprendre auprès de leurs pairs. La collégialité peut servir de soupape de sécurité ou de bâton d'appui, pour ainsi dire, aux cadres aux prises avec des situations délicates, qu'ils soient nouveaux ou

expérimentés. Les sous-ministres auront besoin du soutien de leur équipe de direction pour fournir, sans crainte, des conseils francs aux ministres quant à la faisabilité des propositions, rapidement ou au moment de la réévaluation de leur viabilité.

Les efforts de coordination et de collégialité entre les cadres se font encore trop aux dépens d'une « gestion issue du sommet » dans les ministères et les organismes. Le greffier et le CHF doivent évaluer avec soin le rendement net des initiatives horizontales et collégiales et, s'il y a lieu, trouver un nouvel équilibre²⁰⁸. Les organismes centraux devraient renforcer leurs capacités de surveillance pour voir dans quelle mesure les équipes de direction composent avec les ministres et évoluent dans les milieux externes; ils doivent aussi se tenir prêts à intervenir au besoin. C'est un test décisif pour assurer l'efficacité et la pertinence des organismes centraux.

5. **Promouvoir la fonction publique.** L'une des conséquences du programme des commandites et d'autres scandales qui donnent le plus à réfléchir est la rapidité avec laquelle ceux-ci ont foudroyé la réputation de la fonction publique canadienne. Tous les efforts voués, pendant des années, à rendre la fonction publique crédible, à mesurer son rendement et à afficher ses réalisations se sont évanouis. Ces épisodes ont montré avec éclat l'insuffisance des dizaines d'années d'efforts pour promouvoir la fonction publique canadienne auprès de groupes externes. Dès les premières manchettes négatives, il était difficile de trouver un article compensatoire qui aurait mis l'accent sur le bon travail effectué par la fonction publique canadienne ou sur ses atouts.

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé. La fonction publique canadienne a maintes fois déployé des stratégies de recrutement auprès de groupes cibles dans les universités et les collèges, et plus récemment, auprès de diplômés canadiens d'universités étrangères de renom. Des ressources considérables ont été investies dans la promotion de l'ancien CCG et de la nouvelle EFPC, dont la mission est axée sur l'apprentissage et l'excellence. Du milieu à la fin des années 1990, la fonction publique semble avoir consacré beaucoup de ressources et offert le soutien de ses cadres aux initiatives visant à susciter la fierté et la reconnaissance, y compris la campagne Redécouvrir la fonction publique et les capsules « Une journée dans la vie de... »²⁰⁹. Les efforts du CCG et du SCT pour mesurer les niveaux de rendement et mieux en rendre compte s'inscrivaient dans cette stratégie de restauration de la crédibilité. Les syndicats de la fonction publique se sont aussi montrés très soucieux de promouvoir la valeur publique de leurs membres. Même la désignation du greffier à titre de chef de la fonction publique ainsi que son rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique prévoyaient ce besoin de mieux communiquer les défis et les réussites de la fonction publique.

Les récents événements donnent toutefois l'impression qu'on pêche à des convertis, ou à des fonctionnaires désireux de retrouver le sens de leur travail ou leur fierté dans un climat hostile. On ne peut interpréter les efforts déployés comme une véritable stratégie

« Dans un système de gouvernance avec “ moins de place ” pour les cadres de la fonction publique et l'ensemble de la fonction publique, il faudra inscrire un autre élément au nouveau contrat : la préparation relativement indépendante de rapports et la communication d'information sur le travail, les progrès, la nature et l'état de préparation de la fonction publique canadienne en tant qu'institution. »

de communication dans laquelle suffisamment de ressources auraient été injectées pour atteindre les citoyens de façon systématique. On ne doit pas confondre une stratégie de communication adéquate avec les efforts constants pour promouvoir les priorités et les programmes du gouvernement, qui s'inscrivent dans un mandat. Comme l'ont observé Aucoin et Jarvis, les données sur le rendement ne parlent pas d'elles-mêmes et, par le fait même, ne peuvent projeter une image cohérente des progrès et de la nature de l'institution complexe que représente la fonction publique canadienne. Le lancement d'une stratégie axée sur l'image de la fonction publique nécessiterait un financement beaucoup plus important pour s'offrir une publicité vaste et constante dans les médias imprimés, télévisés et électroniques. Aucun autre protagoniste de la gouvernance ne défendra l'intégrité de la fonction publique.

Voilà des vœux qui devraient faire partie intégrante du nouveau contrat à conclure entre les fonctionnaires, le gouvernement et le Parlement, ainsi que le recommande Donald Savoie²¹⁰. Parmi les idées actuellement à l'étude figurent une surveillance accrue des ministres et des cadres de la fonction publique par les comités permanents et la création de nouvelles règles d'engagement, y compris les variantes relatives au concept d'« agent comptable » et à une charte pour les législateurs et les fonctionnaires lorsque ces derniers témoignent devant le Parlement²¹¹. Cependant, la fonction publique demeure la proie des vicissitudes du débat partisan, des exigences des gouvernements et de la surveillance constante du vérificateur général et des médias. Dans un système de gouvernance avec « moins de place » pour les cadres de la fonction publique et l'ensemble de la fonction publique, il faudra inscrire un autre élément au nouveau contrat : la préparation relativement indépendante de rapports et la communication d'information sur le travail, les progrès, la nature et l'état de préparation de la fonction publique canadienne en tant qu'institution. Une meilleure reddition de comptes devrait être prioritaire aux yeux des dirigeants de la fonction publique canadienne.

CONCLUSION

L'identification de priorités stratégiques pour l'institution de la fonction publique ne signifie pas que les autres valeurs, telles celles recensées dans le rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique ou par la NGP sont futiles. Bon nombre d'entre elles continueront de revêtir une grande importance, comme les priorités et les lignes directrices de l'heure pour des organisations spécifiques ou les défis liés à la gestion. Ce chapitre avait pour but de cerner les priorités stratégiques guidant le rétablissement à long terme de la confiance à l'égard de la fonction publique canadienne en tant qu'institution.

Malgré des défis intimidants, on peut se réjouir du fait que la fonction publique canadienne paraît en bonne position pour progresser dans chacun de ces secteurs stratégiques. Les valeurs clés sont en harmonie avec les capacités et les pratiques établies, les initiatives vont bon train et des débouchés sont offerts. Les décisions du gouvernement Martin de revigorer et de redéfinir l'appareil central de la fonction publique, d'établir de nouvelles méthodes d'examen et de gestion financière et d'améliorer les comptes rendus sur la fonction publique sont conformes aux priorités stratégiques proposées. On peut difficilement imaginer que les gouvernements ultérieurs n'appuient pas ces priorités. Toutes sont aussi importantes pour restaurer la crédibilité de la fonction publique en tant qu'institution. Fait important, la fonction publique doit trouver ses propres moyens d'afficher ses progrès de façon persuasive auprès de groupes internes et externes dans chaque secteur.

CHAPITRE 8

CONCLUSION : FAIRE CONNAÎTRE LA FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE

Dans la présente étude, on a recensé les écrits récents sur le modèle canadien de la fonction publique et présenté un cadre conceptuel permettant d'en saisir bon nombre d'éléments, tout en se concentrant sur les caractéristiques distinctives de cette dernière en tant qu'institution. Ainsi, l'objectif était de s'éloigner de la simple définition des valeurs normatives et d'insister davantage sur les processus et les décisions essentiels qui façonnent la fonction publique canadienne actuelle. Le cadre conceptuel tient compte du fait que les gouvernements en place influent sur la fonction publique, son histoire et ses traditions en tant qu'institution. Cependant, pour faciliter l'analyse, on a séparé les particularités de l'institution en évolution qu'est la fonction publique canadienne de celles du régime gouvernemental et de l'environnement plus vaste dans lequel tous deux fonctionnent, en englobant les défis, les attentes, les idées et les événements qui se recoupent.

Une bonne partie de la présente étude porte sur l'analyse de trois groupes de variables associées à la direction et à la gestion d'une fonction publique vaste et complexe — le recrutement de personnes de talent et l'harmonisation des efforts, l'élaboration des politiques et la prestation des services, et l'apprentissage, l'examen et les réformes — et de nouvelles pratiques et positions institutionnelles en fonction des normes historiques et internationales. En dépit de lacunes empiriques importantes, les conclusions semblent indiquer que plusieurs éléments différencient la fonction publique canadienne :

- la complexité des capacités de ses organismes centraux en matière de gestion des ressources humaines et de coordination plus générale;
- le perfectionnement et l'utilisation du groupe de la direction en tant que ressource gouvernementale;
- l'investissement récent dans les politiques d'apprentissage et les capacités de coordination centrales;
- l'intérêt marqué pour les services en direct qui découlent plus généralement d'une approche expérimentale et pragmatique de la prestation des services;
- les nombreux efforts pour améliorer la fonction stratégique et pour mettre à profit les réseaux d'expertise nationaux et internationaux.

Sur une note moins positive, la fonction publique a eu de la difficulté à se montrer cohérente et à achever des initiatives de réforme majeures. De plus, elle a un urgent besoin de renforcer sa mission et ses fonctions de surveillance. Les évaluations de l'étude tiennent compte du rôle important que le premier ministre et les ministres jouent pour ce qui est de soutenir et de guider la fonction publique afin qu'elle assume ses responsabilités et encourage le changement. L'étude a tracé un programme de recherche et proposé la formation d'un réseau international de gouvernements et de spécialistes en vue d'effectuer des recherches comparatives pertinentes et systématiques.

La fonction publique canadienne vit un moment déterminant

En dépit de ses nombreux traits novateurs et distinctifs, l'institution de la fonction publique canadienne est à un tournant décisif. Des irrégularités ont souillé sa réputation et éclipsé ses nombreuses réalisations, ce qui constitue un problème grave pour le gouvernement. Le rétablissement de la confiance à l'égard de la fonction publique prendra du temps.

Le gouvernement Martin a lancé plusieurs initiatives, conjuguées à plusieurs autres projets d'imputabilité définitivement inclus dans le programme de réforme. Le gouvernement Harper, fort des recommandations de la Commission Gomery, lancera sa propre combinaison d'initiatives afin d'accroître l'imputabilité, la transparence et le contrôle. Celles-ci auront pour effet d'entraver la fonction publique à court terme, mais peuvent s'avérer essentielles au rétablissement de la confiance à l'endroit de la gestion financière et, indirectement, des conseils d'orientation stratégique et de l'innovation dans les services. La fonction publique devra relever d'autres défis.

La présente étude a cerné deux facteurs cruciaux en matière de gouvernance — la mesure dans laquelle le pouvoir du Parlement est renforcé et la prestation des services décentralisée — qui compliqueront davantage les modes de fonctionnement de la fonction publique et ses relations avec les ministres. Ces facteurs s'ajouteront aux autres défis auxquels elle est confrontée et mettront à l'épreuve son ardeur et ses efforts pour rétablir la confiance.

Nouvelle priorité stratégique pour l'institution : faire connaître le travail de la fonction publique

Au chapitre 7, on a indiqué que la direction de la fonction publique canadienne devrait considérer les secteurs suivants comme des priorités stratégiques de première importance pour le développement institutionnel :

- la promotion de l'apprentissage en tant que source de mérite;
- la sensibilisation à l'éthique et son soutien;
- la promotion des responsabilités, des comptes rendus et de la transparence;
- l'atteinte d'un nouvel équilibre dans le perfectionnement des cadres;
- la mise en valeur de l'institution auprès des auditoires extérieurs.

Malgré le temps requis pour rétablir sa réputation et la difficulté de faire reconnaître la valeur de son travail dans une période de contestation politique, la fonction publique canadienne est en bonne position pour améliorer chaque élément stratégique, grâce à sa détermination et à un engagement suffisant de la part du gouvernement et des ministres clés.

Les gouvernements doivent résister à la tentation de surcompenser, compte tenu des récentes controverses publiques. En instaurant de nombreux mécanismes de contrôle, une imputabilité et une supervision sans bornes, il en résultera une gestion improductive et inefficace des programmes et autres activités gouvernementales. La seule façon de réduire le réflexe de contrôler est d'expliquer le contexte aux députés et aux citoyens et de leur communiquer le coût de ces contrôles et la nature du travail des fonctionnaires.

Dans cette perspective, le cinquième élément stratégique est particulièrement important, étant donné que la fonction publique fera l'objet d'un examen externe encore plus important de la part du gouvernement, du Parlement et du vérificateur général : l'urgence de passer à la loupe, sous divers angles, le travail des ministres et des cadres de direction et la gestion de certains programmes a fait en sorte qu'on s'est peu attardé à choisir « les porte-parole de la fonction publique en tant qu'institution ». Dans la recherche d'une nouvelle entente avec le gouvernement et les parties intéressées chargées de sa surveillance, la fonction publique doit avoir plus de moyens de faire régulièrement des comptes rendus, d'expliquer son mode de fonctionnement et de décrire son rendement en tant qu'institution essentielle, professionnelle et non partisane.

Nécessité de renforcer le processus de présentation annuelle de rapports du greffier

La présente étude a proposé un cadre conceptuel qui circonscrit les domaines du développement institutionnel de la fonction publique canadienne. Que d'autres observateurs approuvent ou non les variables choisies comme fondement du modèle contemporain de la fonction publique, on devrait quand même essayer de surveiller le rendement et l'évolution de la fonction publique en tant qu'institution et de les faire connaître de façon plus systématique, détaillée et régulière.

Le rapport annuel du greffier au premier ministre sur la fonction publique canadienne n'a pas répondu à ce besoin, mais a plutôt passé en revue les enjeux, les thèmes et les possibilités. Il n'a pas fourni de données ni d'analyses systématiques comme celles que le commissaire de la fonction publique australienne présente dans son rapport annuel, qui assure le suivi des questions à l'aide d'un examen de plus en plus exhaustif auprès des ministères et du personnel et d'autres sources d'information²¹².

Le rapport annuel de la Commission de la fonction publique a été bien accueilli dernièrement, de par son approche « look and feel » empruntée aux rapports du vérificateur général. Cependant, ce genre de rapports aura probablement des répercussions tout aussi néfastes sur la scène publique, même s'ils sont, au départ, conçus pour favoriser et protéger le principe du mérite et d'autres pratiques de gestion des ressources humaines. Enfin, dans leur structure actuelle, les rapports de rendement des ministères et des organismes centraux ne traduisent pas de façon complète et détaillée la situation de la fonction publique canadienne.

Une importante ouverture s'est faite dans le mode de présentation des rapports

En vertu de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), le président du Conseil du Trésor est tenu de présenter un rapport sur les responsabilités en matière de ressources humaines et, aux termes du plan d'action Renforcement et Modernisation de la gestion du secteur public, il doit rendre compte tous les ans de la situation de la fonction publique. Ces exigences seront sans doute regroupées.

Une approche possible serait de reprendre l'idée du rapport annuel présenté par le président du Conseil du Trésor au Parlement, *Le rendement du Canada*, qui circonscrit les secteurs cruciaux à surveiller et définit les indicateurs clés, en établissant des liens avec les données des organisations nationales et internationales²¹³. On pourrait rassembler ces données et d'autres informations du SCT, de l'AGRHFPC, de l'EFPC et de la CFP, et les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux aux fins d'une présentation systématique de rapports au Parlement et, particulièrement, au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Ces données pourraient provenir des rapports de rendement ministériels et des évaluations des ministères effectuées par le SCT en fonction du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)²¹⁴.

Une autre idée serait, évidemment, de s'inspirer du rapport *State of the Service* de l'Australie, fondé sur des examens ministériels, qui approfondit certains thèmes chaque année²¹⁵. Quelle que soit l'approche adoptée, les rapports devraient offrir un survol complet de la fonction publique canadienne et essayer de traiter des enjeux dans des contextes précis. On pourrait se servir du cadre conceptuel de la présente étude ou du CRG afin de présenter des rapports annuels et de sonder tous les deux ou trois ans certains thèmes, secteurs ou groupes de variables. De tels rapports ne devraient pas uniquement servir de vitrine aux priorités gouvernementales, mais plutôt rendre compte de la situation de la fonction publique.

Pour améliorer les comptes rendus, il faut effectuer des recherches comparatives détaillées et former des réseaux de comparaison de fonctionnement

De l'information comparative détaillée aiderait beaucoup le suivi annuel de la situation de la fonction publique canadienne, mais le manque de données comparatives facilement accessibles et suffisamment détaillées constitue une source constante de frustration et empêche de cerner correctement la façon de faire canadienne. Presque tous les sujets examinés aux **chapitres 3, 4 et 5** nécessitent une recherche considérable. La littérature comparative sur l'administration publique, bien qu'elle se distingue par d'excellentes connaissances, ne va généralement pas dans les détails, tente de traiter d'un large éventail de sujets à l'intérieur d'une seule étude et ne donne nécessairement que des impressions.

Pour entreprendre des études comparatives adéquates et réussir à comparer les pratiques dans des secteurs précis, il faut former des réseaux de spécialistes et obtenir des fonds de divers États²¹⁶. On recueille régulièrement des données comparatives indubitablement utiles dans l'ensemble de la fonction publique canadienne dans le cadre de programmes particuliers, et cela se fait peut-être aussi dans d'autres administrations.

Une telle recherche apporterait des évaluations et des comparaisons détaillées sur les modes de prestation des services et leur rendement, le perfectionnement des cadres et l'appréciation de leur rendement, les régimes concernant le principe du mérite, les pratiques en ressources humaines, la capacité d'élaboration des politiques, les organismes centraux, les capacités d'apprentissage, l'administration électronique et beaucoup d'autres domaines. Elle améliorerait aussi les connaissances et apporterait un bien meilleur fondement à l'évaluation des progrès et du caractère distinct de la fonction publique canadienne.

Les origines de la présente étude remontent à l'intérêt porté par Jocelyne Bourgon à titre de greffier et, plus tard, de présidente du Centre canadien de gestion, pour une meilleure formulation du modèle canadien de la fonction publique et à l'objectif du programme de recherche sur la gouvernance de l'EFPC d'offrir aux fonctionnaires des travaux de recherche fondamentale sur leur rôle et l'institution dont ils font partie. Même si la fonction publique canadienne comporte bon nombre de traits distinctifs et de pratiques exemplaires dans certains domaines, le manque actuel de données sur ses capacités et ses pratiques fait en sorte qu'il est difficile de soutenir qu'elle est un exemple à suivre ou une troisième voie, même si elle demeure un phare pour de nombreux pays. Sans aller jusqu'à travailler avec les gouvernements pour lancer des réformes complètes et audacieuses fondées sur la théorie, la fonction publique doit saisir avec plus de cohérence l'évolution et le processus de changement issu de la base et faire connaître ses conclusions aux auditoires internes et externes. Ce programme est devenu d'autant plus important que la fonction publique canadienne est à un tournant décisif et, dans le cadre de la nouvelle entente d'imputabilité conclue avec les élus et les citoyens, elle doit beaucoup mieux faire connaître ses forces et les défis auxquels elle est confrontée. La surveillance des effets des réformes et des modes d'innovation et d'évolution de la fonction publique en tant qu'institution exige des comptes rendus de plus grande qualité, des analyses comparatives systématiques et la formation de réseaux de recherche. L'investissement stratégique dans la réalisation de cette entreprise peut reposer sur les intérêts clairement partagés des dirigeants de la fonction publique, des observateurs externes, des réformateurs et des spécialistes, même si leurs objectifs respectifs sont ultimement très différents.

« ... la fonction publique doit saisir avec plus de cohérence l'évolution et le processus de changement issu de la base et faire connaître ses conclusions aux auditoires internes et externes. »

ANNEXE

LE DÉFI D'EXPLIQUER LES MODES DE FONCTIONNEMENT ET LE CARACTÈRE DISTINCTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE

La présente étude a établi un cadre permettant de cerner les caractéristiques clés de la fonction publique canadienne en tant qu'institution et présenté plusieurs conclusions générales. Elle a aussi proposé un programme et une stratégie de recherche. En examinant la pratique institutionnelle courante sous différents angles, elle a esquissé un modèle empirique ou une description des particularités importantes de la fonction publique canadienne, sans toutefois essayer de recourir systématiquement à la théorie ou d'expliquer certaines conclusions, qui ont pourtant donné lieu à quelques discussions intéressantes. Une analyse et une discussion adéquates pourraient facilement faire l'objet d'une autre étude de longue haleine. Je veux explorer ici certaines des difficultés qu'on rencontre à vouloir expliquer la continuité et le changement du caractère distinctif de la fonction publique canadienne.

Des travaux intéressants ont été publiés sur la modélisation des réformes de la fonction publique, inspirés de thèmes variés de la littérature, comme l'établissement des programmes, le changement d'orientation et la théorie des organisations²¹⁷. Ces écrits offrent plusieurs excellents cadres conceptuels et analyses complémentaires sur les façons d'intégrer une réforme à un programme gouvernemental, de prendre et de mettre en œuvre des décisions et, dans une moindre mesure, sur l'efficacité des résultats. Par exemple, dans *International Public Sector Reform*, N. Manning et N. Parison distinguent plusieurs types et étendues de réformes, décrivent les ressources dont les partisans d'une réforme peuvent se servir dans le système de gouvernance et traitent de la malléabilité institutionnelle (c'est-à-dire la nature d'un système administratif et la mesure dans laquelle il a l'habitude d'expérimenter des remaniements). Leur cadre de travail et leur théorie se concentrent sur la propension d'un gouvernement à lancer des réformes plutôt que sur le succès de ces dernières ou sur leurs répercussions sur la fonction publique. Dans *Public Sector Reform*, C. Pollitt et G. Bouckaert tentent d'évaluer les macrorésultats des réformes, en termes de perceptions des citoyens, d'améliorations des services, de dépenses, de changements dans le personnel et plus encore. Cependant, comme d'autres chercheurs, ils notent qu'il est difficile d'établir des liens entre les réformes et le rendement. Ces deux études contiennent peu d'information sur les variables au centre de la présente étude (**figure 1**). Cela n'est pas surprenant : les théories qui expliquent pourquoi certaines institutions recherchent et adoptent des réformes d'envergure variées ne sont pas nécessairement celles qui décrivent le mieux la nature et les caractéristiques de la fonction publique en tant qu'institution.

« ...les théories qui expliquent pourquoi certaines institutions recherchent et adoptent des réformes d'envergure variées ne sont pas nécessairement celles qui décrivent le mieux la nature et les caractéristiques de la fonction publique en tant qu'institution. »

Cela nous ramène à la distinction entre la réforme issue du sommet, l'innovation issue de la base et l'évolution institutionnelle. L'étude de C. Pollitt et G. Bouckaert ne traite de l'innovation émanant de la base qu'au paragraphe final, une faiblesse que les auteurs reconnaissent²¹⁸. Certains spécialistes canadiens ont présenté des études de cas d'innovation ascendante, en évaluant les moteurs de succès ainsi que les obstacles au changement²¹⁹. Cependant, ces études, bien qu'elles soient intéressantes, n'examinent pas les répercussions des changements locaux sur la fonction publique en tant qu'institution.

Plusieurs approches théoriques promettent de faire la lumière sur les raisons et les modes de persistance et de changement dans les fonctions publiques en tant qu'institutions. Une approche consiste à englober l'histoire, la structure, les traditions en matière de gouvernance et les cultures des institutions. Elle fait valoir que ces facteurs non seulement expliquent leur caractère distinct, mais les incitent aussi à résister au changement et les rendent dépendantes d'une voie ou d'une « trajectoire » persistante dans la façon d'accomplir leurs tâches et de résoudre les problèmes, à moins que des changements politiques, constitutionnels ou environnementaux importants n'interfèrent²²⁰. Comme chez les auteurs qui se concentrent sur la réforme, cette approche ne tient pas compte du changement et de l'innovation générés de l'intérieur. Il existe aussi des points de vue marxistes sur la nature évolutive de l'économie et de la mondialisation, et certains experts s'intéressent aux vastes courants et à leurs effets sur la situation des institutions²²¹. Cependant, encore ici, on ne trouve pas d'analyse systématique approfondie des modes de changement des fonctions publiques en tant qu'institutions. Les études peut-être les plus intéressantes, qui ont inspiré les auteurs d'écrits sur la réforme, examinent l'établissement des programmes, les coalitions en faveur des réformes et le transfert du savoir. Ces écrits pourraient aider à expliquer les opinions et les croyances divergentes des fonctionnaires et de leurs dirigeants, le cheminement de nouveaux modèles et idées dans la fonction publique (la théorie des mandants et mandataires, la nouvelle gestion publique, l'organisation apprenante, etc.) et l'évolution des croyances, et les circonstances dans lesquelles les événements extérieurs font progresser les nouvelles approches administratives²²².

Une façon de comprendre ces théories est de constater qu'elles se concentrent sur différentes parties du cadre conceptuel présenté à la figure 1 en vue d'expliquer la dynamique des institutions de la fonction publique et, ce faisant, proposent des modèles de causalité plus précis. Collectivement, ces points de vue théoriques indiquent que, à mesure que les conditions politiques et économiques changent en même temps que les attitudes des élites et du public, les priorités des gouvernements au pouvoir et même le régime de gouvernance peuvent aussi se modifier, menant peut-être à de nouvelles priorités et approches en matière de gestion et de structuration de la fonction publique canadienne. Actuellement, ces théories ne donnent pas d'explications détaillées ou plus fines des modes d'évolution des institutions de la fonction publique au fil du temps, mais il est possible d'étendre leurs idées aux variables définies dans la partie 1 du cadre conceptuel.

Le cadre conceptuel met en relief neuf secteurs sur lesquels les dirigeants de la fonction publique et les gouvernements doivent se concentrer pour maintenir et améliorer l'efficacité de

l'institution de la fonction publique. Néanmoins, aux **chapitres 3, 4 et 5**, on indique que chaque secteur évolue au fil du temps, et que pendant que certains deviennent problématiques, d'autres progressent à grands pas. La théorie sert, entre autres, à expliquer pourquoi les gouvernements et les dirigeants de la fonction publique privilégient un ou deux secteurs, mais ne s'intéressent pas à d'autres. Cet état de fait peut-il s'expliquer par le mouvement du pendule?²²³ Ou, comme J. K. Benson et d'autres l'ont noté, est-ce une question d'évolution normale propre à tout système politique ou organisationnel?²²⁴ Connaissant le concept de la « rationalité limitée »²²⁵, nous savons qu'il y a des limites à l'attention stratégique que les gouvernements, les dirigeants de la fonction publique, les sous-ministres et les organismes centraux peuvent accorder à toutes les facettes du développement institutionnel. L'inattention et la surcharge d'information ou de travail peuvent donc expliquer en partie cet état de fait.

La présente étude a circonscrit les macromodèles du développement institutionnel qu'il faut expliquer, mais il est possible que d'autres observateurs veuillent expliquer des changements dans des domaines précis, comme la nature évolutive de la capacité d'élaboration des politiques de la fonction publique canadienne ou la production et l'utilisation de l'information sur le rendement (domaines qui ne portent pas précisément sur l'évolution de la fonction publique). Dans ces derniers cas, les spécialistes devraient mettre à profit et élaborer davantage la théorie et les modèles s'apparentant à ces phénomènes, mais, ce faisant, ils devront contrôler les variables plus importantes proposées à la figure 1. Finalement, que l'attention porte sur les aspects macro ou micro de l'évolution institutionnelle de la fonction publique canadienne, les comparaisons seront utiles pour éclairer le cadre conceptuel et la recherche empirique.

Cette digression sur la théorie devrait faire la lumière sur les différences importantes qui existent entre l'élaboration de cadres conceptuels visant à guider les analyses empiriques, les modèles de travail ou les aperçus qui peuvent faire ressortir les caractéristiques et la pratique actuelles, et la recherche d'une explication. Il est possible que les praticiens ne trouvent pas d'utilité à la théorie, mais celle-ci donne néanmoins un cadre à notre réflexion sur les enjeux concernant la fonction publique et, de façon plus générale, la gouvernance. Elle véhicule des concepts et un langage qui influent sur nos discussions et nos analyses de l'évolution du secteur public, remet ouvertement en question nos interprétations et cadres de référence, ou donne un sens à l'expérience. La théorie aide aussi à expliquer soigneusement pourquoi une fonction publique se comporte comme elle le fait, à tirer des leçons du passé et de l'expérience d'autres administrations, et à proposer des assises plus solides à notre compréhension du progrès et à l'élaboration de réformes.

« Il est possible que les praticiens ne trouvent pas d'utilité à la théorie, mais celle-ci donne néanmoins un cadre à notre réflexion sur les enjeux concernant la fonction publique et, de façon plus générale, la gouvernance. »

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1957.

² Voir James Q. Wilson, *Bureaucracy*, New York, Basic, 1989.

³ Lindquist et Paquet abordent la notion de « cosmologie » qui orienterait la fonction publique : l'intersection des idées, des principes, des valeurs et des systèmes guidant le leadership et la culture de ses nombreuses institutions de même que l'interaction de ces éléments avec les politiques et les citoyens. Les cosmologies sont des cadres normatifs dont les dirigeants se servent pour intégrer divers objectifs et valeurs à des défis complexes ainsi que pour redéfinir la nature des institutions. Voir Evert Lindquist et Gilles Paquet, « Government Restructuring and the Federal Public Service: The Search for a New Cosmology », au chapitre 4 de l'ouvrage rédigé sous la direction d'Evert Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, p. 71–111.

⁴ Les expressions « style administratif », « tradition administrative » ou « tradition de gouvernance » pourraient remplacer le terme « modèle ». La première renvoie mieux aux pratiques et à l'évolution de la fonction publique — les thèmes au cœur de cette analyse — et présente une portée plus historique. Cependant, nous avons retenu

l'expression « modèle canadien » pour assurer une continuité avec la littérature canadienne publiée à ce jour. Voir Mark Bevir, R.A.W. Rhodes et Patrick Weller, « Traditions of Governance: History and Diversity », *Public Administration*, vol. 81, no 1 (2003), p. 1-210 (numéro spécial), et Michael Howlett, « Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no 4 (hiver 2003), p. 471–494.

⁵ Voir Henry Mintzberg, « The Manager's Job: Folklore and Fact », *Harvard Business Review* (mars-avril 1990), p. 163-176; Henry Mintzberg, « Partie 1 : Développement d'un modèle de management public », dans Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, *Manager en public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, p. 13-105.

⁶ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1996; O.P. Dwivedi et James Iain Gow, « The New Public Management Movement Comes to Canada », dans *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999; Evert Lindquist, ed. *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, Evert Lindquist, 2000.

⁷ Robert E. Quinn, *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988; John W.

Langford, « Acting on Values: An Ethical Dead End for Public Servants », *Administration publique du Canada* (numéro à paraître); Joseph Heath, *Le mythe des valeurs communes au Canada*, La conférence John L. Manion 2003, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2003.

⁸ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; Kenneth Kernaghan et John Langford, *The Responsible Public Servant*, Toronto et Halifax, Institut d'administration publique du Canada et Institut de recherche en politiques publiques, 1990; Dwivedi et Gow, *From Bureaucracy to Public Management*; Iain Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004; Evert Lindquist, « Government Restructuring and Career Public Service in Canada: Introduction and Overview », dans Evert Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, p. 7.

⁹ Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

¹⁰ Ces idées reposaient sur les préceptes wébériens, alors en vogue, relatifs à la gestion d'organisations bureaucratiques à grande échelle, telles la chaîne de commandement, l'unité de commandement, la hiérarchie, les règles et procédures, l'autorité, les sphères de responsabilité et l'expertise des spécialistes.

¹¹ Bey Benhamadi, « Governance and diversity within the public service in Canada: toward a viable and sustainable representation of designated groups (employment equity) », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (2003), p. 505–519.

¹² Mark Thompson et John Fryer, « Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service », dans Evert Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, p. 41–67.

¹³ Richard D. French en collaboration avec Richard Van Loon, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984*, Toronto, Lorimer, 1984, 2e édition.

¹⁴ Le SGSD visait à établir les priorités et à assurer une discipline financière dans un environnement institutionnel complexe. Il a modifié le système des comités du Cabinet et les mécanismes de budgétisation, en plus de créer de nouveaux organismes. Voir Richard Van Loon, « Planning in the Eighties », dans Richard D. French en collaboration avec R. Van Loon, *How Ottawa Decides*, p. 157–190.

¹⁵ Sandford Borins, « Transformation of the Public Sector: Canada in Comparative Perspective », dans Christopher Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 4.

¹⁶ Sandford Borins, p. 4.

¹⁷ Dwivedi et Gow, « The New Public Management Movement Comes to Canada », dans *From Bureaucracy to Public Management*, p. 125–159.

- ¹⁸ Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.
- ¹⁹ Voir J. Tait, « A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics (the summary) », *Administration publique du Canada*, vol. 40, no 1 (printemps 1997), p. 1–22.
- ²⁰ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*.
- ²¹ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, p.58
- ²² Jocelyne Bourgon, *Cinquième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1998.
- ²³ Voir Peter Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000, p.155–189; Peter Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada: Catching the Next Wave? », dans Christopher Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 37–52.
- ²⁴ Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante » dans *La modernisation de la gouvernance*, p. 168.
- ²⁵ Ce modèle s'oppose à ceux où la réforme des institutions publiques par des gouvernements élus est assurée par la politisation, la privatisation et des programmes de mesure du rendement mis en œuvre par la fonction publique. Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante » dans *La modernisation de la gouvernance*, p. 168.
- ²⁶ Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante » dans *La modernisation de la gouvernance*, p. 168.
- ²⁷ David A. Good, « Looking Around: Implications for New Public Management », dans *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 152–179.
- ²⁸ Gow le souligne également dans *Un modèle canadien d'administration publique?*
- ²⁹ Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, et *Breaking the Bargain*.
- ³⁰ Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*
- ³¹ Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*
- ³² La collection *The State of the Federation* de l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's représente cependant une excellente source d'information.
- ³³ Michael Howlett et Evert Lindquist, « Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 6, no 4 (2004), p. 225–249.

- ³⁴ Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001; John Halligan, « Comparing Public Sector Reform in the OECD », dans Brendan C. Nolan, *Public Sector Reform: An International Perspective*, New York, Palgrave, 2001, p.3–18.
- ³⁵ Peter Aucoin et Herman Bakvis, « Consolidating cabinet portfolios: Australian lessons for Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 36, no 3 (automne 1993), p. 392-420; Donald Savoie, Reagan, Thatcher and Mulroney: *In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1994; Aucoin, *The New Public Management*.
- ³⁶ Voir « Conclusion: An Agenda for Public Management », dans Aucoin, *The New Public Management*. Une analyse comparative a montré que les capacités des secteurs des programmes étaient plutôt limitées en comparaison avec des pays comme l'Australie et le Royaume-Uni. Voir Evert A. Lindquist, « On the Cutting Edge: Program Review, Government Restructuring, and the Treasury Board of Canada », dans Gene Swimmer, *How Ottawa Spends 1996-97: Life Under the Knife*, Ottawa, Carleton University Press, 1996.
- ³⁷ Peter Aucoin, « Points de vue comparatifs sur la réforme de la fonction publique canadienne au cours des années 1990 » dans *La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, février 2001.
- ³⁸ Halligan, « Comparing Public Sector Reform in the OECD » dans *Public Sector Reform*, p. 9 et 17.
- ³⁹ Voir « Trajectories of Modernization and Reform », dans Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 62–96.
- ⁴⁰ Voir Nick Manning et Neil Parison, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington, Banque mondiale, 2003.
- ⁴¹ John Halligan, « Anglo-American civil service perspectives: comparative perspectives », dans John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar (Royaume-Uni), 2003, p. 205–206. En ce qui a trait à la capacité de mise en œuvre, Halligan cite comme preuve à l'appui l'annexe sur le Canada que fournissent Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 213–214, outre John Holmes, « La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis », dans Bureau du vérificateur général du Canada, *La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, février 2001, p. 1–30.
- ⁴² John Halligan, « Anglo-American Civil Service Systems: an Overview », dans John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, p. 7.
- ⁴³ O.P. Dwivedi et John Halligan, « The Canadian public service: balancing values and management », dans John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, p. 171.

⁴⁴ John Halligan, « Anglo-American Civil Service Perspectives: Comparative Perspectives » dans *Civil Service Systems*, p. 209.

⁴⁵ Certains articles récents, fort intéressants, tentent d'expliquer la réforme du secteur public. Voir Michael Barzelay, *The New Public Management*, ainsi que Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*.

⁴⁶ La notion de fonction publique performante développée ici s'inspire de la thèse de Philip Selznick (*Leadership in Administration*). On ne doit pas la confondre avec la recherche sur l'organisation gouvernementale performante au Canada, produite parallèlement au mouvement « Réinventer le gouvernement », qui mettait l'accent sur les qualités générales des ministères et des organismes gouvernementaux en tant qu'organisations en soi. Voir James C. McDavid et D. Brian Marson, *The Well-Performing Government Organization*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada; Otto Brodtrick, Les organisations performantes, dans le *Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1988.

⁴⁷ Ce cadre présente des similitudes avec ceux établis par Pollitt-Bouckaert et Barzelay pour comprendre les facteurs externes, mais il s'en distingue par des éléments centraux. Ces auteurs ont conçu leurs cadres pour expliquer la réforme de la gestion publique, alors que celui-ci vise à faciliter la description des principales caractéristiques institutionnelles de l'approche choisie par le Canada pour gérer la fonction publique en tant qu'institution. Si le but de cette étude tournait autour de l'explication des

transitions constatées dans les caractéristiques du modèle canadien, qui peuvent découler des réformes ou n'avoir aucun lien avec elles, notre cadre se rapprocherait forcément de celui conçu par Pollitt-Bouckaert. Voir « Comparative Analysis of Public Management Policy-Making », dans Barzelay, *The New Public Management*, p. 51–98, ainsi que « Problems and Responses: A Model of Public Management Reform », dans Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 24–38. Notre cadre diffère également de celui élaboré aux fins du projet Civil Service Systems in Comparative Perspective, de l'Université de l'Indiana, qui s'attarde davantage aux traditions administratives, au degré de politisation, à la nature des marchés du travail intérieurs, aux attitudes des citoyens à l'égard de la fonction publique, aux réactions aux réformes entraînées par la NGP et à la diffusion des idées. Voir H. Bekke et F.M. van der Meer, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, ainsi que John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*.

⁴⁸ Nous remercions Peter Aucoin d'avoir attiré notre attention sur ce point. L'introduction de cette subtile distinction sur le plan normatif devrait mener à un débat intéressant. Elle établit aussi un lien avec la réflexion antérieure sur la notion de mérite, l'impartialité de la fonction publique, les pouvoirs attribués au premier ministre dans la nomination des sous-ministres et la possibilité de procéder à des nominations politiques à des postes dévolus à la fonction publique. Pour enrichir la discussion sur ces sujets, voir Peter Aucoin et Mark Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du*

gouvernement, Ottawa, École de la fonction publique du Canada 2005; Denis St-Martin, « L’Affaire Groupaction: un cas de politisation de la fonction publique fédérale? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no 4 (hiver 2003), p. 450–470; Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*.

⁴⁹ Comme nous le soulignons à l’annexe, selon les pratiques, les réussites ou les lacunes à éclaircir, les explications théoriques et pratiques peuvent mettre l’accent sur des variables à l’intérieur et à l’extérieur de la fonction publique en tant qu’institution.

⁵⁰ Voir Peter Aucoin et Ralph Heintzman, « The dialectics of accountability for performance in public management reform », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 (2000), p. 43–53.

⁵¹ Voir Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Le gouvernement responsable : éclaircir l’essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.

⁵² Cette caractéristique tranche nettement avec les approches qui prévalent aux États-Unis, en Australie et dans de nombreux pays européens, qui prévoient d’importants exercices de vérification mettant à l’épreuve le leadership exercé par un premier ministre ou un président. Un premier ministre canadien satisfait à moins d’exigences, son principal souci étant de protéger et de maintenir son pouvoir à la Chambre des communes, bien que la gestion du Cabinet, du caucus gouvernemental et de l’opinion publique comporte son lot de difficultés.

Voir, par exemple, Patrick Weller, *Malcom Fraser PM: A Study in Prime Ministerial Power in Australia*, Ringwood, Penguin, Victoria, 1989; Donald Savoie, *Governing From the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

⁵³ Un critique a noté qu’au cours des onze dernières élections, les Canadiens ont porté au pouvoir six gouvernements majoritaires. Il n’en demeure pas moins qu’une part importante du « temps consacré à gouverner » au cours des dernières décennies l’a été à l’intérieur de gouvernements majoritaires.

⁵⁴ Voir « Federalism in Canada », dans Manning et Parison, *International Public Administration Reform*, p. 88.

⁵⁵ En Suède et en Allemagne, les secteurs du travail et des affaires sont représentés de façon cohérente, profitant du même traitement accordé au secteur sans but lucratif au Royaume-Uni. Voir Michael Atkinson et William D. Coleman, *The State, Business and Industrial Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; Susan D. Phillips, « Voluntary Sector–Government Relationships in Transition: Learning from International Experience », dans Kathy Brock et Keith G. Banting, *The NonProfit Sector in Interesting Times: Case Studies in a Changing Sector*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2003, p. 17–71.

⁵⁶ Voir John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995, 2e édition.

⁵⁷ Cette étude porte sur les aspects de l'évolution de la fonction publique canadienne en tant qu'institution, mais elle demeure une première étape de réflexion, souvent basée sur des suppositions. Il importe de mettre ce fait en contexte. Premièrement, la plupart des articles écrits à ce jour se sont enfoncés dans un niveau d'abstraction plus profond. Deuxièmement, la collecte et l'interprétation de données sur certains éléments du cadre proposé exigeraient l'investissement de ressources financières et humaines beaucoup plus importantes que celles offertes pour cette étude. Troisièmement, en mettant l'accent sur la fonction publique, la présente étude ne pouvait s'attarder davantage au profil et aux pratiques des différents ministères, ce qui aurait éclairé de façon utile les évaluations réalisées à l'échelon institutionnel. Aussi, les chapitres 6 et 8 de la présente étude plaident-ils en faveur de l'investissement de ressources supplémentaires pour appuyer la mise en œuvre d'un programme de recherche comparative et l'établissement d'un réseau de chercheurs.

⁵⁸ Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*, p. 4

⁵⁹ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*; J.E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et V. Seymour Wilson, *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1975; Alasdair Roberts, *So-Called Experts: How American Consultants Remade the Civil Service, 1918-21*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1996.

⁶⁰ Lindquist et Paquet, « Government Restructuring and Federal Public Service » dans Lindquist, *Government Restructuring*, p. 71-111.

⁶¹ J. Deutsch, « Some Thoughts on the Public Service », dans J.E. Hodgetts et D.E. Corbett, *Canadian Public Administration*, Toronto, MacMillan, 1960.

⁶² En 1996, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique des sous-ministres s'est senti obligé de rappeler que la sécurité d'emploi n'avait jamais été garantie dans les conventions collectives, malgré les dispositions fermes que le gouvernement venait d'adopter, au début des années 1990, pour protéger son effectif. Voir le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, p. 21-23.

⁶³ La récente réticence des dirigeants de la fonction publique canadienne à mettre en avant la notion de « carrière » est peut-être le fait de ceux qui ont vécu les épreuves des années 1990. Cette réticence pourrait également témoigner de l'attention portée au langage utilisé pour attirer des candidats de qualité supérieure, qui, issus d'une main-d'œuvre subordonnée aux aléas du travail et plus inconstante, ne croient pas aux garanties promises par un emploi à vie, même si la plupart des personnes au service de la fonction publique consacreront leur carrière entière à celle-ci, ici et là dans l'institution. Voir John Langford, Thea Vakil et Evert A. Lindquist, *The Future of Work in the Public Sector: Tough Challenges and Practical Solutions* (rapport sur les comptes rendus d'une conférence tenue à Victoria, en Colombie-Britannique, du 26 au 28 mars

2000), Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, et Institut d'administration publique du Canada (section régionale de Victoria), 2000, p. 14–15. Voir le site à l'adresse <http://www.futurework.telus.com/proceedings.pdf> (consulté au printemps 2004).

⁶⁴ Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform* (2^e document hors-série), Canberra, Commonwealth of Australia, juin 2003.

⁶⁵ Après les critiques de la vérificatrice générale au sujet de l'embauche temporaire et de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, le Conseil du Trésor du Canada a adopté une nouvelle politique relativement aux employés temporaires. Voir le Bureau du vérificateur général, « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système » et « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques », chapitres 2 et 3 du *Rapport du vérificateur général du Canada de 2001*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2001; Jonathan Malloy, « The search for merit is killing Canada's civil service », *Globe and Mail*, le 10 septembre 2002, et « Politique sur l'emploi pour une période déterminée », sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à l'adresse www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_856/pida-ipma_f.asp (consulté le 16 janvier 2006). La fonction publique canadienne se fait énormément aux employés temporaires autrefois, par exemple durant la Deuxième Guerre mondiale ou dans les années 1970, marquées par une croissance rapide du

secteur public, ainsi que dans les années 1980 et le début des années 1990, lorsqu'on a réduit le nombre de postes permanents. À ce chapitre, voir Hodgetts et coll., *Histoire d'une institution*; Lindquist et Paquet, « Government Restructuring and the Federal Public Service » dans Lindquist, *Government Restructuring*, p. 76–77; James Iain Gow et François Simard, « "Introduction" to a Symposium on the Non-Career Public Service », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, no 1 (mars 1999), p. 5-12; James Iain Gow et François Simard, « Where old and new management meet: temporary staff in the Canadian federal administration », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, no 1 (mars 1999), p. 71–86.

⁶⁶ Voir J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, dont les chapitres 10 et 11 traitent respectivement du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

⁶⁷ Bureau du Conseil privé, *Recrutement et résultats : rapport du Sous-comité du CHF sur le recrutement*, juillet 2000.

⁶⁸ Bureau du vérificateur général, « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système » et « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques », chapitres 2 et 3 du *Rapport du vérificateur général du Canada de 2001*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2001; Jonathan Malloy, « The search for merit is killing Canada's civil service », *Globe and Mail*, le 10 sept. 2002.

⁶⁹ Voir le Vérificateur général du Canada, « La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique

fédérale », chapitre 6 du *Rapport du Vérificateur général du Canada*, mai 2003, à l'adresse <http://www.oag-bvg.gc.ca/> (consulté au printemps 2004).

⁷⁰ Voir le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « La présidente du Conseil du Trésor dépose un projet de loi visant à moderniser la fonction publique du Canada » (le 6 février 2003), à l'adresse www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0206_f.asp; « La présidente du Conseil du Trésor du Canada accueille avec beaucoup de satisfaction l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* » (le 4 novembre 2003), www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/1104_f.asp; diverses fiches d'information figurant sur le site Web que consacre le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/hrmm-mgrh/psma-lmfp/com/index_f.asp.

⁷¹ Ian D. Clark, « Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat », *Administration publique du Canada*, vol. 37, no 2 (1994), p. 209-248.

⁷² La Commission de la fonction publique du Canada, *Le mérite : une fonction publique compétente, impartiale et représentative* (février 2002). La Colombie-Britannique a adopté des modifications similaires à la définition du mérite, le libellé de celle-ci étant passé de « plus qualifié » à « compétence pour s'acquitter des tâches comprises dans le poste ».

⁷³ Secrétariat du Conseil du Trésor, « La présidente du Conseil du Trésor du Canada annonce de nouvelles orientations en matière de langues officielles »,

(20 novembre 2003); Stéphane Dion, « La mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : un plan sur papier qui doit devenir réalité », discours prononcé lors de la 28^e assemblée générale annuelle de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Ottawa, le 21 juin 2002.

⁷⁴ Voir St-Martin, « L'Affaire Groupaction », et Paco Francoli, « Abolish public service exemption: expert », *The Hill Times* (le 15 mars 2004).

⁷⁵ Thompson et Fryer, « Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service »; Gene Swimmer et Mark Thompson, *Public Sector Collective Bargaining in Canada: Beginning of the End or End of the Beginning*, Kingston, Institute of Industrial Relations Press, 1995.

⁷⁶ Monique Boudrias, « La *Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP)* », présentation au Forum de perfectionnement professionnel de la communauté nationale des gestionnaires et de la collectivité des ressources humaines à Québec, le 27 avril 2004. Voir le site à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/hrmm-mgrh/psma-lmfp/gi-ig/psma-lmfp_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).

⁷⁷ Mais voir Jocelyne Bourgon, « A Unified Public Service: Does it Matter? », *PA Times*, vol. 27, no 10 (octobre 2004), p. 4 et 6. (Il s'agissait d'abord d'une allocution présentée à la conférence bisannuelle de la CAPAM, tenue en 2002 à Glasgow, en Écosse.)

⁷⁸ Bourgon, « A Unified Public Service: Does it Matter? », *PA Times*, p. 4.

⁷⁹ Pour vous rendre compte de ce récent changement de cap, voir les trois chapitres consacrés à la Commission de la fonction publique du Canada dans le rapport annuel 2004-2005 de la Commission de la fonction publique du Canada et les quatre rapports de vérification accompagnant sa diffusion.

⁸⁰ Pour des données et une analyse intéressantes, voir David Zussman et Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Halifax, Institut de recherche en politiques publiques, 1989, p.197-199. Les auteurs attirent l'attention sur l'absence d'une forte culture institutionnelle ainsi que la disjonction importante entre les perceptions et le moral des cadres de direction devenus sous-ministres ou SMA et des groupes de relève au niveau de la direction et de la gestion supérieure.

⁸¹ Les rapports que produisent les greffiers ne sont pas des documents d'imputabilité comme ceux de l'Australian Public Service and Merit Commission, qui sont fouillés, souvent critiques et appuyés par des sondages détaillés sur les activités et les pratiques des ministères et organismes.

⁸² Les résultats du sondage réalisé en 2002, pour l'ensemble de la fonction publique, auprès des fonctionnaires fédéraux – par organisme et ministère – ainsi que divers messages de suivi et documents interprétatifs se trouvent sur le site Web de l'AGRHFPC, à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/hrp-prh/index_f.asp. On les a comparés avec ceux du sondage de 1999

⁸³ Voir Glyn Davis, « Executive Coordination Mechanisms », dans Patrick Weller, Herman Bakvis et R.A.W. Rhode, *The Hollow Crown Couterailing Trends in core Executives*,

Londres, Macmillan, 19997, p. 126-147; Evert A. Lindquist, « Repenser le centre : initiative, examen stratégique et cohérence dans la réforme du secteur public », dans OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Paris, OCDE, 2000, p.167-198; Peter Aucoin, *The New Public Management*.

⁸⁴ Evert Lindquist, Ian Clark et James Mitchell, « Reshaping Ottawa's Centre of Government: Historical Perspectives on Martin's Reforms », dans G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends 2004-2005: Mandate Change in the Martin Era*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2004, p. 317-347.

⁸⁵ Voir « The Canadian fascination with coordinative machinery », au chapitre 4 de Colin Campbell, *Governments Under Stress: Political executives and key bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 77-99.

⁸⁶ Voir Savoie, *Governing From the Centre et Breaking the Bargain*. Pour une autre opinion, voir Paul G. Thomas, « Governing From the Centre: Reconceptualizing the Role of the PM and Cabinet », *Policy Options* (décembre 2003-janvier 2004), p. 79-85.

⁸⁷ Voir OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*; B. Guy Peters, R.A.W. Rhodes et Vincent Wright, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Londres, Macmillan, 2000.

⁸⁸ J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

⁸⁹ Voir J. Deutsch, « Some Thoughts on the Public Service ». Ces préoccupations sont abordées dans Canada, Commission royale sur les classifications administratives du service public, Rapport, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946. On a réglé une bonne part du problème au milieu des années 1970, lorsqu'on s'est rendu compte que plus de 70 % des personnes occupant un poste supérieur avaient travaillé toute leur vie dans la fonction publique fédérale. Voir le troisième mémoire (octobre 1977), qui portait sur les cadres supérieurs dans la fonction publique, plus particulièrement les sous-ministres, dans Bureau du Conseil privé, *Mémoires à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, ministère des Approvisionnements et des Services, 1979, p. 3–16.

⁹⁰ Voir Canada, Bureau du Conseil privé, « Personnel supérieur de la fonction publique du Canada : les sous-ministres » dans *Mémoires présentés à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, ministère des Approvisionnements et des Services, 1979.

⁹¹ Voir « Managing Career Planning and Development », dans Zussman et Jabes, *The Vertical Solitude*, p. 188–190.

⁹² Au sujet de La Relève, voir « *All About Public Service Renewal* », sur le site Web du SCT à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/iro-bri/profile/people_f.asp. La Relève avait notamment pour mandat d'améliorer la gestion des ressources humaines, le perfectionnement professionnel, le moral et la rémunération, d'introduire des méthodes de nomination à un niveau particulier et des options de promotion par l'auto-identification et les concours et de rehausser à une plus vaste échelle les rôles et les

capacités des collectivités fonctionnelles.

⁹³ Les données sur les tendances démographiques, les perceptions et les intentions des cadres de direction ne manquent pas. Pour obtenir une liste d'études, voir la Commission de la fonction publique du Canada, Unité de recherche sur le marché du travail, Direction de la recherche, *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, octobre 2002, p. 6; ou visiter le site Web de l'APEX à l'adresse <http://apex.gc.ca/>.

⁹⁴ J.L. Granatstein, *The Ottawa Men*.

⁹⁵ Encore récemment, sous Chrétien et plusieurs greffiers, on a noté une ouverture subtile et progressive du cycle de planification stratégique. Il est arrivé souvent que, dans le cadre de leurs séances de réflexion respectives, les ministres et les sous-ministres participent plus activement à l'établissement des priorités, à la planification des mandats et à la préparation du discours du Trône et des budgets, même si les décisions finales revenaient sans équivoque au premier ministre et au ministre des Finances. Voir Evert A. Lindquist, « How Ottawa Plans: The Evolution of Strategic Planning », dans Leslie A. Pal, *How Ottawa Spends 2001–02: Power in Transition*, Toronto, Oxford University Press, 2001, p. 61–93.

⁹⁶ Voir Jacques Bourgault, *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada*, Ottawa, Centre canadien de gestion, janvier 2003, p. 21, 24 et 113–114.

- ⁹⁷ Jacques Bourgault, Stéphane Dion et Marc Lemay, « Creating a Corporate Culture: Lessons from the Canadian Federal Government », dans *Public Administration Review*, vol. 53, no 1 (janvier-février 1993), p. 73–80.
- ⁹⁸ Tels sont les deux piliers de l'ère moderne du BCP : Michael Pitfield, qui a considérablement amélioré les capacités de planification et de coordination du BCP au début des années 1970, et Jocelyne Bourgon, qui a réussi à mettre à profit les groupes de travail et les comités pour favoriser une collaboration horizontale au sein du groupe de la direction dans les questions relatives aux politiques et à la réforme.
- ⁹⁹ Voir Arthur Kroeger et Jeff Heynen, *Des transitions réussies : l'intégration des cadres externes dans la fonction publique fédérale*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2003. Fait intéressant, cette étude indique que le recrutement de talents externes dans le groupe de la direction a augmenté de près de 5 % en 1994-1995 et de plus de 9 % en 2001-2002, mais de seulement 2 à 6 % par année à l'échelon des SMA et, sans doute, aucunement, à l'échelon des sous-ministres.
- ¹⁰⁰ OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*.
- ¹⁰¹ Voir Peters, Rhodes et Wright, *Administering the Summit*; Martin Burch et Ian Holliday, « The Blair Government and the Core Executive », *Government and Opposition*, vol. 39, no 1 (2004), p. 1–21; Richard Heffernan, « Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no 3 (août 2003), p. 347–372; Patrick Weller, « Cabinet Government: An Elusive Ideal », *Public Administration*, vol. 81, no 4 (2003), p. 701–722.
- ¹⁰² Voir Herman Bakvis, « Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinets », dans Patrick Weller, Herman Bakvis et R.A.W. Rhodes, *The Hollow Crown*, p. 84–125; Evert A. Lindquist, « Think tanks or policy clubs? Assessing the relevance and roles of Canadian policy institutes », *Administration publique du Canada* (hiver 1993), p. 547–579.
- ¹⁰³ Aucune étude ne rassemble cependant des données précises sur les budgets et les compléments ETP au fil des ans.
- ¹⁰⁴ Voir George Anderson, « The new focus on the policy capacity of the federal government », *Administration publique du Canada*, vol. 39, no 4 (hiver 1996), p. 469–488; Herman Bakvis, « Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend », *Governance*, vol. 13, no 1 (2000), p. 71–104; Evert A. Lindquist et James A. Desveaux, *Recruitment and Policy Capacity in Government*, Ottawa, Forum des politiques publiques, 1998.
- ¹⁰⁵ Lindquist, « How Ottawa Plans: The Evolution of Strategic Planning », dans Leslie A. Pal, *How Ottawa Spends 2001–02: Power in Transition*, p. 61–93.
- ¹⁰⁶ Jim Armstrong, Nick Mulder et Russ Robinson, *Strengthening Policy Capacity: Report on Interviews with Senior Managers*, February-March 2002, Ottawa, The Governance Network, avril 2002.

¹⁰⁷ Lindquist et Desveaux, *Recruitment and Policy Capacity in Government*.

¹⁰⁸ Anthony Perl et Donald J. White, « The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis », *Policy, Organization & Society*, vol. 21, no 1 (juin 2002), p. 49–73.

¹⁰⁹ C.D. Foster, « The civil service under stress: the fall in civil service power and authority », *Public Administration*, vol. 79 (2001), p. 725–749, fournit une description incisive de la façon dont la fonction publique a perdu son rôle à titre de principale conseillère du gouvernement, voire parfois de coordonnatrice des processus. Bien qu'ils ne soulèvent pas plus d'objections, d'autres avancent que les ministères se sont adaptés à leurs nouveaux rôles à des degrés variables. Voir David Marsh, David Richards et Martin J. Smith, *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?*, New York, Palgrave, 2001; Martin J. Smith, David Richards et David Marsh, « The Changing Role of Central Government Departments », dans R.A.W. Rhodes, *Transforming British Government, Vol. 2 Changing Roles and Relationships*, Londres, Macmillan, 2000, p. 146–163.

¹¹⁰ Voir, par exemple, David Zussman, « Public Policy Formulation in Canada: Priorities, Processes, and Architecture », dans National Institute on Governance, *Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy* (compte rendu d'une conférence organisée par le National Institute on Governance et l'Australian Public Policy Research Network, les 23 et 24 avril 2003, à Canberra),

Canberra, National Institute on Governance, University of Canberra, 2003, p. 24–34.

¹¹¹ Voir les articles suivants de la State Services Commission de la Nouvelle-Zélande : Ted Preston, *Gaining Through Training: Developing High Performing Policy Advisors*, document de travail n° 2 (septembre 1999); Sally Washington, *Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the Quality of Policy Advice*, document de travail n° 4 (juin 1998); Amanda Wolf, *Building Advice: The Craft of the Policy Professional*, document de travail no 7 (septembre 1999); *High Fliers: Developing High Performing Policy Units*, document hors-série n° 22 (décembre 1999); *Minds Over Matter: Human Resources Issues Affecting the Quality of Policy Advice*, document hors-série no 8 (juin 1999); *Essential Ingredients: Improving the Quality of Policy Advice*, document de travail no 9 (juin 1999).

¹¹² Jonathan Boston, John Martin, June Pallot et Pat Walsh, *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press, 1991, et *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996.

¹¹³ J.A. Chandler, « Britain », dans J.A. Chandler, *Comparative Public Administration*, Londres, Routledge, 2000a, p. 24. Voir aussi Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, New York, Palgrave Macmillan, 2003; Francesca Gains, « Executive Agencies in Government: Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes », *Journal of Public Policy*, vol. 23, no 1 (2003), p. 55–79.

- ¹¹⁴ Brian W. Hogwood, David Judge et Murray McVicar, « Agencies, ministers and civil servants in Britain », dans B. Guy Peters et Jon Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge, 2001, p. 36–38.
- ¹¹⁵ Pour un compte rendu détaillé des événements, jusqu'à l'Examen des programmes, voir Clark, « Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat », *Administration publique du Canada*.
- ¹¹⁶ Correspondance avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (le 3 octobre 2004).
- ¹¹⁷ Peter Aucoin, « Independent foundations, public money and public accountability: Whither ministerial responsibility as democratic governance? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no 1 (printemps 2003).
- ¹¹⁸ Voir « The Context For Public Sector Reform », chapitre 2 dans Good, *The Politics of Public Management*.
- ¹¹⁹ Pour parcourir les premières publications sur le sujet, voir le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Pour un autre cadre de prestation des services*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1995; Evert Lindquist et Tammy Sica, *Les gouvernements canadiens et la recherche de solutions de rechange pour l'exécution et le financement des programmes*, Toronto, Fondation du Centre KPMG pour administrations publiques et Institut d'administration publique du Canada, octobre 1995; Robin Ford et David Zussman, *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Fondation du Centre KPMG pour administrations publiques et Institut d'administration publique du Canada, avril 1997.
- ¹²⁰ Voir *Un profil de la Fonction publique du Canada — pratiques exemplaires et nouveaux développements dans la gestion de la fonction publique : l'expérience canadienne de la gestion du secteur public (1995-2002)*, Londres, Secrétariat pour les pays du Commonwealth, 2003. Texte accessible au site Web à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/iro/bri/profile/index_f.asp.
- ¹²¹ Pour un examen de ces initiatives et de quelques autres, voir « The Treasury Board Secretariat and implementation of PS 2000 », dans Clark, *Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat*, p. 219–227.
- ¹²² Pour plus d'information sur l'Outil de mesures communes, le sondage « Les citoyens d'abord » ainsi que l'Institut et son histoire, visiter le site Web à l'adresse <http://www.iccs-isac.org/>.
- ¹²³ Peter Aucoin, « Points de vue comparatifs sur la réforme de la fonction publique canadienne au cours des années 1990 », dans *La réforme de la gestion de la fonction publique*, p. 8.
- ¹²⁴ Entre autres exemples, mentionnons le site Web du gouvernement du Canada, le système d'appel d'offres MERX, administré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Banque nationale d'emplois élaborée par Développement des ressources humaines Canada, le Réseau canadien de la santé de même que le site Strategis destiné aux

entreprises et conçu par Industrie Canada. Pour une bonne étude des débuts et des précurseurs de ces initiatives, voir Mohammed Charih et Jacynthe Robert, « Government On-line in the federal government of Canada: the organizational issues », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, no 2 (juin 2004), p. 373–384.

¹²⁵ Voir le site Web de Gouvernement en direct, à l'adresse <http://www.ged-gol.gc.ca/>; le Groupe conseil sur le Gouvernement en direct, *Se brancher sur les Canadiennes et les Canadiens : à la poursuite de la transformation des services*, Ottawa, décembre 2003. Pour un point de vue plus critique, voir Jeffrey Roy, « Service, Security, Transparency & Trust: Government Online or Governance Renewal in Canada? », *International Journal of Electronic Governance Research*, vol. 1, no 1 (janvier-mars 2005), p. 39–57.

¹²⁶ Accenture, *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*, avril 2003, accessible à l'adresse http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries/government/gove_capa_egov.xml; Darrell M. West, *Global E-Government, 2003*, septembre 2003, accessible à l'adresse www.insidepolitics.org.

¹²⁷ Voir Luc Juillet, *Les conseils fédéraux régionaux et la gouvernance horizontale : rapport préparé pour les conseils fédéraux régionaux et le Secrétariat du Conseil du Trésor*, Ottawa, Centre canadien de gestion, le 15 septembre 2000, accessible à l'adresse <http://www.myschool-monecole.gc.ca/research/publications/pdfs/Horiz-RegionalCouncils-REV-f.PDF>.

¹²⁸ Centre for Public Dialogue, *What is Public Dialogue?*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, janvier 2000.

¹²⁹ Voir, par exemple, Wendy F. Porteus, *Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif*, Ottawa, Centre canadien de gestion, mars 1992; Robert P. Shepherd, « The Citizens' Forum: A Case Study in Public Consultation », *Optimum*, vol. 23, no 4 (printemps 1993), p. 18–27; Peter Harrison, *Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, juin 1992; Evert A. Lindquist, « Citizens, Experts and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process », dans Susan D. Phillips, *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, p. 91-128; Laurie Ham, « Politique en matière de santé au Canada », dans Johanne Caddy et Christian Vergez, *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE, 2001, p. 95-114; et Evert A. Lindquist, « Organizing for Mega-consultation. HRDC and the Social Security Reform », *Administration publique du Canada*, v. 48 no 3 (automne 2005) pp 348-385.

¹³⁰ Voir, par exemple, Debora L. VanNignatten et Sheila Wray Gregoire, « Bureaucracy and Consultation: the Correctional Service and the requirements of being democratic », *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 2 (été 1995), p. 204–221; Hajo Versteeg, *A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review*, vol. 1 et 2, Ottawa, Centre canadien de gestion, mars 1992.

¹³¹ Voir, par exemple, Jocelyne Bourgon, « La Parole est à vous : engager les Canadiens au changement », notes pour une allocution lors d'une conférence de l'Institut sur la gouvernance (le 27 octobre 1998); Mel Cappe, « Se brancher pour relever le défi : le gouvernement électronique et la fonction publique du Canada », notes pour une allocution lors du Forum des sous-ministres adjoints (le 3 mai 2000).

¹³² Evert A. Lindquist, « A Quarter-Century of Think Tanks in Canada », dans Diane Stone, Andrew Denham et Mark Garnett, *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

¹³³ Voir le site <http://www.consultingcanadians.gc.ca>, d'abord financé comme un projet pilote dans le cadre de l'initiative du Gouvernement en direct. Il tient compte des exemples du Royaume-Uni, de l'Australie et du Québec.

¹³⁴ Voir le site Web à l'adresse <http://www.direct.gov.uk/di/Directories/PublicConsultations/fs/en>.

¹³⁵ Voir la conclusion de Lindquist, « Organizing for Mega-Consultation », *Administration publique du Canada*.

¹³⁶ Pour savoir à quoi renvoie l'expression « innovation superficielle », voir James A. Desveaux, Evert A. Lindquist et Glen Toner, « Organizing for Policy Innovation in Public Bureaucracy: AIDS, Energy and Environmental Policy in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, no 3 (septembre 1994), p. 493–538.

¹³⁷ Parmi les arguments à considérer figurent les suivants : (1) les ministres sont responsables du rendement des programmes et donc plus enclins à poser les bonnes questions; (2) le personnel ministériel faisant partie du groupe d'élaboration des politiques provient le plus souvent du groupe en soi ou de divisions des opérations; (3) le personnel stratégique est appelé à en savoir plus sur les questions opérationnelles et, par le fait même, à poser les bonnes questions et à fournir de meilleures analyses.

¹³⁸ Pour voir, sous un angle historique, comment la formation et le perfectionnement se sont imbriqués dans les diverses facettes de la réforme de la fonction publique, voir V. Seymour Wilson, C. Lloyd Stanford et O.P. Dwivedi, « From Witchcraft to Proposed Twenty-First Century Reforms: The Ongoing Saga of Training and Development in Canadian Government », *International Journal of Public Administration*, vol. 27, no 3–4 (2004), p. 259–285.

¹³⁹ Canada, Centre canadien de gestion, Conseil d'administration, *Examen quinquennal et rapport au Parlement — du 1^{er} décembre 1991 au 30 novembre 1996*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996.

¹⁴⁰ Canada, Centre canadien de gestion, CCG – *Examen quinquennal, rapport au Parlement*, décembre 2001, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001. Une autre recherche commandée par le CCG avait déjà enrichi la réflexion à cet égard. Voir Centre canadien de gestion, *Apprentissage continu : un rapport du CCG*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1994.

- ¹⁴¹ Canada, *La fonction publique : une organisation apprenante d'un océan à l'autre — sur la voie de l'avenir*, juin 2000; *La fonction publique : une organisation apprenante d'un océan à l'autre — document de travail sur les orientations*, juin 2000. /about/nr/24_10_05_f.html. Un résumé des thèmes de la nouvelle vision stratégique, voir [http: /about/index_f.html](/about/index_f.html).
- ¹⁴² Canada, *Proposition d'une politique sur l'apprentissage continu pour la fonction publique du Canada*, Ottawa, Centre canadien de gestion, avril 2001; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Une politique pour l'apprentissage continu dans la fonction publique du Canada », mai 2002, à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_856/pclpsc-pacfp_c_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).
- ¹⁴³ Canada, Comité sur l'apprentissage et le développement, *Rapport d'étape 2002–2003*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2002. Pour consulter les rapports annuels et d'autres rapports sur les activités du CAD et du RIAP, voir le site à l'adresse http://www.myschool-monecole.gc.ca/lcd/index_f.html.
- ¹⁴⁴ Le CCG avait prévu cette suite d'événements, comme en fait foi son examen quinquennal de 2001. Tirant profit des ambitions implicites de la direction de la fonction publique, devinées dans la rhétorique gouvernementale, le CCG s'est appuyé sur des références internationales pour plaider en faveur du renforcement des capacités centrales et de l'établissement de stratégies de réseaux à l'échelle du gouvernement.
- ¹⁴⁵ Voir l'annonce, par le président du Conseil du Trésor, d'une augmentation importante du financement de base pour l'EFPC à l'adresse suivante :
- ¹⁴⁶ Pour une étude plus vaste et d'une portée plus historique sur les valeurs et l'éthique à promouvoir chez les fonctionnaires, voir Eleanor D. Glor et Ian Greene, « The Government of Canada's Approach to Ethics: The Evolution of Ethical Government », *Public Integrity*, vol. 5, no 1 (hiver 2002-2003), p. 39–65.
- ¹⁴⁷ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*.
- ¹⁴⁸ Voir OCDE, *L'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE*, document de réflexion préparé pour un colloque de l'OCDE, les 3 et 4 novembre 1997, à Paris; OCDE, Service de la gestion publique, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, note de synthèse sur la gestion publique no 4, mai 1998, à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (consulté le 16 janvier 2006).
- ¹⁴⁹ Les sous-ministres étaient le président de la Commission de la fonction publique et le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Voir Vérificateur général du Canada, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », chapitre 12 du *Rapport du vérificateur général — octobre 2000*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2000.
- ¹⁵⁰ Catherine MacQuarrie, « Créer une fonction publique axée sur les valeurs », notes d'une allocution, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique,

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 11 juillet 2001, à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/speeches/creatingavaluebasedpublicservice_f.asp.

¹⁵¹ Canada, Vérificateur général du Canada, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », p. 9–10. Voir le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, « Rapport provisoire sur l'énoncé de principes de la fonction publique du Canada », à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/reports/principles_report/index_f.asp.

¹⁵² Canada, Vérificateur général du Canada, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral ».

¹⁵³ Canada, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, « Rapport provisoire ».

¹⁵⁴ Voir Canada, Cabinet du premier ministre, « Éthique », décembre 2003, à l'adresse http://www1.pm.gc.ca/fra/eth_conduct.asp.

¹⁵⁵ Le CAD comptait parmi les finalistes du prix international décerné par la CAPAM pour récompenser l'innovation, en 2002. Voir le Secrétariat du Conseil du Trésor, *Centre canadien de gestion : Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*. On avait auparavant décrit le CCG comme un organisme « de haut vol » dans une étude sur les pratiques exercées dans plusieurs administrations. Voir Gambhir Bhatta, *A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand*, document de travail no 13, Wellington, Nouvelle-Zélande, State Services Commission, août 2001,

p. 22. Voir aussi Sandford Borins, « Trends in Training Public Managers: A Report on a Commonwealth Seminar », *International Public Management Journal*, vol. 2, no 2 (1999) p. 299–314.

¹⁵⁶ Langford, « Acting on Values », *Administration publique du Canada*.

¹⁵⁷ Ben Pollard, « A Learning and Performance Framework for the Leadership and Management Development Program », rapport professionnel no 598, School of Public Administration, University of Victoria, avril 2003; Phillips P.P. et J.J. Phillips, *The Public Sector Challenge: Developing a Credible ROI Process*, ASTD, 2002; D. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 1998, 2^e édition.

¹⁵⁸ Voir « Entraves à une gestion productive dans la fonction publique », dans Vérificateur général du Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, exercice se terminant le 31 mars 1983, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1983.

¹⁵⁹ Treize exemples sont pointés du doigt par l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, dans *Freins et contrepoids : rééquilibrer les fonctions de service et de contrôle financier du gouvernement du Canada*, Ottawa, Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, décembre 2003), à l'adresse <http://www.agffp.com/news/checksandbalances-f.pdf>. Voir aussi les remarques incisives d'Alex Himelfarb, *Dixième rapport annuel au premier ministre*

sur la fonction publique du Canada, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2003.

¹⁶⁰ Voir, par exemple, les rapports suivants de la vérificatrice générale : *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée au Canada*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003; *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, mai 2002; *Ministère de la Justice : les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu*, chapitre 10 du rapport de la vérificatrice du Canada à la Chambre des communes de 2002, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, décembre 2002.

¹⁶¹ Alasdair Roberts, « Worrying about misconduct: The control lobby and the PS 2000 reforms », *Administration publique du Canada*, vol. 39, no 4 (hiver 1996), p. 489–523.

¹⁶² Voir « Financial and Information Management Branch: Ambitious Plans », dans Lindquist, « On the Cutting Edge », p. 216–220.

¹⁶³ Joanne Kelly et Evert Lindquist, « Metamorphosis in Kafka's Castle: the Changing Balance of Power among the Central Budget Agencies of Canada », dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries, *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies—Better Guardians?*, Londres, Edward Elgar, 2003; Canada, *Rapport du*

Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, 1997, http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/review_panel/report_f.pdf (consulté le 16 janvier 2006).

¹⁶⁴ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Modernisation de la fonction de contrôleur : rapport d'étape sur la mise en œuvre dans l'ensemble de l'administration fédérale*, mars 2003, http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/review_panel/rirp_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).

¹⁶⁵ Voir Evert A. Lindquist, « Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates », dans Leslie A. Pal, *How Ottawa Spends 1998-99: Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, Toronto, Oxford University Press, 1998, p. 153–190; Conseil du Trésor du Canada, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000.

¹⁶⁶ Le Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor (Ottawa, présidente du Conseil du Trésor, 2003) se trouve à l'adresse suivante http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp.

¹⁶⁷ Langford, « Acting on Values », *Administration publique du Canada*.

¹⁶⁸ Lindquist, « On the Cutting Edge » dans *How Ottawa Spends 1996-97*, p. 216–220.

¹⁶⁹ Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, *Freins et contrepoids :*

rééquilibrer les fonctions de service et de contrôle financier du gouvernement du Canada, Ottawa, Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, décembre 2003), à l'adresse <http://www.agffp.com/news/checksandbalances-f.pdf>.

¹⁷⁰ Ces fonctions comprennent le Gouvernement en direct, les négociations collectives et la gestion des ressources humaines.

¹⁷¹ Canada, Cabinet du premier ministre, « Renforcement de la gestion et de l'imputabilité financière », à l'adresse <http://www.pm.gc.ca/fra/accountability.aspx> (consulté le 16 janvier 2006).

¹⁷² Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Renforcer la gestion dans le secteur public*, Ottawa, le 24 mars 2004.

¹⁷³ Pour un examen détaillé des initiatives et des plans d'action ayant comme thématiques le gouvernement imputable, réceptif et innovateur, voir Canada, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, octobre 2005.

¹⁷⁴ Canada, *Budget 2005 : Examen des dépenses pour une saine gestion financière*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, octobre 2005 et Evert Lindquist, « How Ottawa Reviews Spending : Moving Beyond Adhocracy? » dans G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends 2006-2007*. Montréal et Kingston, universités McGill et Queen's, à paraître sous peu .

¹⁷⁵ Voir, par exemple, les distinctions utiles sur les types, les trajectoires et l'enchaînement des réformes s'inspirant de la NGP dans John Halligan, « Politicians, bureaucrats and public sector reform », dans B. Guy Peters et Jon Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge, 2001, p. 157–168.

¹⁷⁶ Evert A. Lindquist et Graham White, « Streams, Springs and Stones: Ontario Public Service Reform in the 1980s and the 1990s », *Administration publique du Canada*, vol. 37, no 2 (été 2004), p. 267–301.

¹⁷⁷ Voir Sanford Borins, *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1998; James Iain Gow, *Learning From Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1994.

¹⁷⁸ Au sujet des moments où les pressions centripètes et centrifuges sur le centre du gouvernement peuvent être en déséquilibre et nécessiter une réforme, voir Evert Lindquist, Ian Clark et James Mitchell, « Reshaping Ottawa's Centre of Government: Historical Perspectives on Martin's Reforms », dans G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends 2004-2005: Mandate Change in the Martin Era*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004. Au sujet de la notion de déséquilibre ou des moments où règne un déséquilibre partiel, voir Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001, p. 60.

- ¹⁷⁹ Voir « Theme two: change strategies », dans Nolan, *Public Sector Reform*, p. xxix-xxx, qui s'appuie sur D. Dunphy et D. Stace, *Under New Management: Australian Organizations in Transition*, Sydney, McGraw-Hill, 1992.
- ¹⁸⁰ Le succès de toute réforme importante repose sur le pouvoir du premier ministre ainsi que les conseils du greffier et de l'équipe du BCP responsable des questions relatives à l'appareil gouvernemental. Voir Lindquist, « Repenser le centre », dans OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, p. 167-198.
- ¹⁸¹ Voir Lindquist, Clark et Mitchell, « Reshaping Ottawa's Centre » dans *How Ottawa Spends 2004-2005*.
- ¹⁸² La littérature relative à l'administration publique canadienne consacre souvent autant de temps à l'examen des recommandations d'une commission qu'aux réformes réelles adoptées par les gouvernements.
- ¹⁸³ Les publications phares issues du Réseau international sur la gouvernance sont *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa et Montréal, CCG et McGill-Queen's University Press, 1995; *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Ottawa et Montréal, CCG et McGill-Queen's University Press, 1998; *Gouvernance au XXI^e siècle*, Ottawa et Montréal, CCG et McGill-Queen's University Press, 2002. Elles ont toutes été rédigées sous la direction de B. Guy Peters et de Donald J. Savoie.
- ¹⁸⁴ Patrick Weller, *Australia's Mandarins: The Frank and the Fearless*, Sydney, Allen and Unwin, 2001, p. 232.
- ¹⁸⁵ Voir la distinction qui est faite entre une réforme fondamentale et une réforme avancée dans Manning et Parison, *International Public Administration Reform*, p. 16-24.
- ¹⁸⁶ Voir B. Guy Peters, « Public-Service Reform: Comparative Perspective » dans Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, p. 36-37; et B. Guy Peters, « Administrative traditions and the Anglo-American democracies » dans Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, p. 10-26.
- ¹⁸⁷ Voir James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*.
- ¹⁸⁸ Pour une tentative intéressante, voir Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, mais même cette étude ambitieuse ne fournit pas de comparaisons détaillées.
- ¹⁸⁹ Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform* et Manning et Parison, « Federalism in Canada », dans *International Public Administration Reform*.
- ¹⁹⁰ Philip Selznick, *Leadership in Administration*, p. 35.
- ¹⁹¹ Philip Selznick, p. 56-61.
- ¹⁹² Savoie, *Breaking the Bargain*.
- ¹⁹³ Alex Himelfarb, *Dixième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada pour l'année se terminant le 31 mars 2003*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2003, p. 7.

¹⁹⁴ Pour un contexte sur l'élaboration de scénarios, voir Steven A. Rosell, *Refaire le monde : gouverner dans un monde en transformation*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1995; Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, New York, Wiley, 1996; Gill Ringland, *Scenario Planning: Managing for the Future*, New York, Wiley, 1998.

¹⁹⁵ Voir E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald et A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Michael Barzelay, *The New Public Management*, op. cit.; et Mohammed Charih et Art Daniels, *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997. Voir aussi David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

¹⁹⁶ Voir Donald Savoie, « What is wrong with the New Public Management », *Administration publique du Canada*, vol. 38, no 1 (hiver 1995), p. 112–121; Sandford Borins, « The New Public Management is here to stay », *Administration publique du Canada*, vol. 38, no 1 (hiver 1995), p. 122–132; Borins, *Innovating with Integrity*; Savoie, *Breaking the Bargain*.

¹⁹⁷ L'exception a été Christopher Pollitt, qui a essayé de mesurer les affirmations des défenseurs de la nouvelle gestion publique en les comparant aux résultats. Toutefois, il n'a pas tenté de mesurer l'incidence des initiatives précédentes de réforme ni l'efficacité des rivales actuelles de la nouvelle gestion publique. Pour un résumé

et des citations, voir Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*.

¹⁹⁸ Voir Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2001.

¹⁹⁹ Bruce Cheadle, « Prime minister demands hurried policy brainstorming from top bureaucrats », *Presse canadienne*, 8 mars 2004.

²⁰⁰ Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante »; Evert Lindquist, John Langford et David Good, « Promoting Excellence in Modern Governance: Strengthening Merit for BC's Public Service », article préparé pour la Public Service Employee Relations Commission, Government of British Columbia (décembre 2001).

²⁰¹ Lindquist, Langford et Good, « Promoting Excellence in Modern Governance: Strengthening Merit for BC's Public Service ».

²⁰² Iain Gow a aussi remarqué que le gouvernement et les gestionnaires risquaient d'avoir à livrer bataille parce que les fonctionnaires ne sont pas forcément aussi tentés que leurs dirigeants le pensent de tirer profit des possibilités d'apprentissage. Voir *Un modèle canadien d'administration publique?*

²⁰³ Langford, « Acting on Values », *Administration publique du Canada*.

²⁰⁴ En effet, l'évaluation faite par Savoie portait davantage sur les tensions actuelles et moins sur l'avenir, où pourtant elles seront exacerbées. Savoie, *Breaking the Bargain*.

- ²⁰⁵ Voir Aucoin et Jarvis, *Modernizing Government Accountability*, et C.E.S. Franks, « Putting Accountability Back into the System of Government », *Options politiques* (octobre 2004), p. 64–66; Paco Francoli, « Government should have new charter of values: Savoie », *The Hill Times*, 13 septembre 2004.
- ²⁰⁶ Pour les défis posés par le changement démographique, voir James R. Nininger et Marilyn J. Arditti, *Le renouveau des organisations : gérer les transitions des effectifs*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.
- ²⁰⁷ Kroeger et Heynen, *Des transitions réussies*.
- ²⁰⁸ Voir Evert A. Lindquist, « Stratégie, capacité et gouvernance horizontale : perspectives australiennes et canadiennes », *Optimum Online : La revue de gestion du secteur public*, vol. 34, no 4 (décembre 2004), à l'adresse : <http://optimumonline.ca/>.
- ²⁰⁹ Jacques Bourgault et Mary Gusella, « Performance, fierté et reconnaissance dans la fonction publique fédérale du Canada », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 67, no 1 (2001), p. 31–52; Kenneth Kernaghan, *Redécouvrir la fonction publique : reconnaître la valeur d'une institution essentielle*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, rapport sur les échanges pancanadiens tenus au milieu de 1999 sous le parrainage de l'Institut d'administration publique du Canada, du Conference Board du Canada, du Conseil canadien des chefs d'entreprises, du Forum sur les politiques publiques, du Comité des sous-ministres fédéraux sur la fierté et la reconnaissance et du Réseau du leadership.
- ²¹⁰ Voir la conclusion, Savoie, *Breaking the Bargain*.
- ²¹¹ Voir Francoli, « Government should have new charter of values ».
- ²¹² Voir Australian Public Service Commission, *State of the Service Report 2001–2002*, et les rapports antérieurs, Canberra, Commonwealth d'Australie, 2002.
- ²¹³ Voir *Le rendement du Canada 2004*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2004, le quatrième rapport du genre déposé au Parlement par le président du Conseil du Trésor.
- ²¹⁴ Voir Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, « Cadre de responsabilisation de gestion du SCT », mars 2004, http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).
- ²¹⁵ On peut consulter les rapports annuels *State of the Service* à l'adresse <http://www.apsc.gov.au/>. Un excellent exemple d'une telle réflexion et présentation de rapports est le rapport annuel complet sur la situation de la fonction publique et la rétrospective récente sur la réforme du secteur public de l'Australian Public Service Commission. Voir Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Occasional Paper Two, Canberra, Commonwealth de l'Australie, 2003.

- ²¹⁶ L'École de la fonction publique du Canada pourrait agir comme un point de contact national et international, en travaillant avec les spécialistes canadiens en vue d'une collaboration avec d'autres gouvernements et organisations internationales comme l'Institut international des sciences administratives et le United Nations Public Administration Network.
- ²¹⁷ N. Manning et N. Parison, « Federalism in Canada », dans *International Public Administration Reform*, C. Pollitt et G. Bouckaert; Public Management Reform et M. Barzelay, *The New Public Management*.
- ²¹⁸ C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 191.
- ²¹⁹ S. Borins, *Innovating with Integrity*, et I. Gow, *Learning From Others*.
- ²²⁰ Voir Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, Mark Bevir, R.A. W. Rhodes et Patrick Weller, « Traditions of Governance: History and Diversity » et Kathleen Thelen, « How Institutes Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis » dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- ²²¹ Par exemple, voir Gregory Albo, David Langille et Leo Panitch, *A Different Kind of State? Popular Power and Democratic Administration*, Toronto, Oxford University Press, 1993, et John Shields et B. Mitchell Evans, *Shrinking the State: Globalization and Public Administration*, Halifax, Fernwood, 1998.
- ²²² Evert A. Lindquist, « New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration, and Governance » dans Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett et David Laycock, *Policy Studies in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 219–241.
- ²²³ Peter Aucoin, « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance* vol. 3, no 2, 1990, p. 115–37, voir « Trade-offs, balances, limits, dilemmas and paradoxes » au chapitre 7 de C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform*, et D. Good, *The Politics of Public Management*.
- ²²⁴ J. Kenneth Benson, « Organizations: A Dialectical View », *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, no 1, (mars 1977), p. 1–21.
- ²²⁵ Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour*, 3^e édition, New York, Macmillan, 1976. Première publication en 1946.

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche de l'École de la fonction publique du Canada.

Courriel : publications@csps-efpc.gc.ca
Télécopieur : (613) 992-1736
Téléphone : (613) 947-1072

Cette publication peut être consultée gratuitement à l'adresse suivante :
www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca/research/publications/complete_list_f.html

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'École de la fonction publique du Canada.

© École de la fonction publique du Canada, 2006

ISBN : 0-662-71612-4
No de cat. : SC103-25/2006F-PDF

Collection Études spéciales
Un moment déterminant : connaître et faire connaître l'évolution de la fonction publique canadienne.

Ce document est une traduction. Dans le cas de divergences ou malentendus, veuillez consulter la version originale anglaise de cette publication.

Texte en anglais et en français publiés séparément.
Contient des notes bibliographiques.

TABLE DES MATIÈRES

LE MOT DE L'ÉCOLE	iv
REMERCIEMENTS	vi
INTRODUCTION	1
PARTIE I : DÉGAGER UN CADRE	5
CHAPITRE 1 Les points de vue sur le « modèle canadien »	6
CHAPITRE 2 Un cadre pour établir le modèle canadien de la fonction publique	18
PARTIE II : EXPLORER LES SÉRIES D'ACTIVITÉS	28
CHAPITRE 3 Recruter les talents et harmoniser les efforts	29
CHAPITRE 4 Concevoir les politiques et assurer la prestation des services	42
CHAPITRE 5 Encourager l'apprentissage, surveiller et réformer	52
PARTIE III : SONDER LES IMPLICATIONS	66
CHAPITRE 6 La fonction publique canadienne dans son contexte	67
CHAPITRE 7 Un moment déterminant : Le choix de la voie à suivre	76
CHAPITRE 8 Conclusion : Faire connaître la fonction publique canadienne	88
ANNEXE : LE DÉFI D'EXPLIQUER LES MODES DE FONCTIONNEMENT ET LE CARACTÈRE DISTINCTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE	94
NOTES DE FIN DE DOCUMENT	97

Le Mot de l'École

C'est le début d'un temps nouveau pour l'École de la fonction publique du Canada. En effet, afin d'appuyer le nouveau Cadre d'apprentissage de la fonction publique, nous œuvrons à renforcer et à accélérer les processus d'apprentissage individuel, de leadership organisationnel et d'innovation dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans ce contexte, nous appuyons les fonctionnaires fédéraux, à tous les niveaux, dans leur orientation au sein de la fonction publique afin qu'ils en comprennent les éléments essentiels et qu'ils saisissent leur rôle dans l'institution. Cet apprentissage s'avère aujourd'hui plus important que jamais, compte tenu des facteurs suivants :

- Des changements à plusieurs niveaux hiérarchiques entraînent un grand roulement de personnel dans la fonction publique, particulièrement au niveau de la direction. Cette transformation a soulevé des questions clés concernant la mémoire organisationnelle de la fonction publique et le transfert du savoir de base aux nouvelles générations de fonctionnaires.
- La fonction publique fédérale vit présentement des tensions. Institution essentielle et réputée, elle s'est néanmoins retrouvée au centre de controverses dont elle est en train de se remettre et qui ont fait ressortir des questions épineuses au sujet de la nature et du fonctionnement de l'institution.
- La fonction publique a connu de nombreux épisodes de changements et de réformes au cours des dernières décennies. Il reste encore à déterminer clairement la mesure dans laquelle ces changements ont modifié ou non le cœur de l'institution. Ses éléments fondamentaux diffèrent-ils de ce qu'ils étaient il y a dix ans?

Pour s'attaquer à ces défis et aller de l'avant avec assurance, nous avons besoin de bien connaître les fondements de l'institution. Il est temps d'investir dans ces fondements, de mieux comprendre d'où nous venons, où nous en sommes et où nous allons. L'auteur souligne d'ailleurs avec beaucoup de justesse « qu'il est opportun de déterminer ses caractéristiques essentielles, de faire le bilan, de définir les risques futurs et de cerner les priorités stratégiques pour orienter son développement institutionnel ».

Voilà le but poursuivi par l'étude *Un moment déterminant : connaître et faire connaître l'évolution de la fonction publique canadienne*, la plus récente publication de l'École de la fonction publique du Canada (http://www.myschool-monecole.gc.ca/research/index_f.html), du professeur Evert Lindquist, directeur de l'école d'administration publique de l'Université de Victoria. Cette étude

s'inscrit dans le cadre d'une série de publications de l'EFPC sur les différentes facettes du modèle canadien qui orientent l'administration publique et la gestion de la fonction publique.

Le professeur Lindquist a relevé le défi d'identifier et d'intégrer une littérature variée sur les différents éléments de la gouvernance et de l'administration publique canadienne. Afin de faciliter une compréhension claire de la situation, un bon apprentissage ainsi qu'un dialogue constructif, son ouvrage porte principalement sur trois séries d'activités : le recrutement des talents et l'harmonisation des efforts; la conception de politiques et la prestation de services et enfin, la promotion de l'apprentissage, la surveillance et la réforme.

Mais le professeur Lindquist ne se limite pas à cet examen. L'auteur affirme que la fonction publique se trouve à un « moment déterminant ». Il indique qu'il est essentiel que l'institution précise ses priorités afin de rétablir la confiance dans l'institution et d'améliorer sa capacité d'adaptation efficace à un environnement de plus en plus complexe. À cette fin, il explore les diverses priorités envisageables et les différents scénarios concernant l'avenir de la fonction publique. Il propose également un programme pour poursuivre la recherche dans ce domaine.

Je suis persuadée que les fonctionnaires, tout comme les universitaires, verront dans cette étude une contribution aussi précieuse qu'instructive à la littérature existante sur l'administration publique canadienne. C'est donc avec fierté que l'École de la fonction publique du Canada publie cet ouvrage.

A handwritten signature in blue ink that reads "Ruth Dantzer". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Ruth Dantzer
Présidente
École de la fonction publique du Canada

Au sujet de l'auteur

Evert A. Lindquist dirige l'école d'administration publique de l'Université de Victoria, où il enseigne.

Remerciements

La réalisation d'un projet d'une aussi vaste envergure circonscrit rapidement les limites de ses connaissances. Car en préparant cette étude, j'ai découvert (ou on m'a fait découvrir) un nombre quasi illimité de travaux de recherche sur les rouages de la fonction publique canadienne. J'ai ainsi renoué connaissance avec trois générations d'universitaires et de praticiens qui continuent de sonder et de mettre en lumière de nombreux aspects de l'administration publique canadienne. Ce milieu restreint, mais remarquablement productif, a apporté une contribution énorme au fil des ans.

On m'a fourni deux occasions de mettre à l'épreuve quelques-unes des premières idées et approches envisagées pour cet ouvrage dans le cadre des tables rondes organisées par l'École de la fonction publique du Canada au moment de lancer le Programme de recherche sur la gouvernance. Je tiens à remercier tous les praticiens et les universitaires présents à ces événements de leurs commentaires et leurs points de vue. Iain Gow, John Wanna ainsi que plusieurs lecteurs anonymes ont annoté la première version de ce document et j'apprécie grandement leurs interventions. En plus de m'encourager, Peter Aucoin, David Good, Ken Kernaghan, John Langford et Ken Rasmussen ont formulé des observations très judicieuses relativement à l'avant-dernière version.

La présente étude n'aurait jamais vu le jour sans la présence dévouée du personnel de l'École de la fonction publique du Canada. Je remercie plus particulièrement Jill Inget, Maurice Demers et David MacDonald pour leur aide aux étapes de la définition et de la préparation de même que Leslie Krukoff et Samir Chhabra et, plus tard, Marie Pidgeon et Geoff Dinsdale de leur contribution aux étapes de la révision et de la production. Enfin, j'exprime toute ma reconnaissance à Jocelyne Bourgon, ancien greffier du Conseil privé et aujourd'hui présidente émérite de l'École de la fonction publique du Canada d'avoir posé la question qui aura amorcé cette étude alors que, à titre de leader institutionnelle, elle cherchait à rendre le domaine plus cohérent.

Permettez-moi de remercier aussi le département de la politique et des stratégies publiques de l'Université Griffith, à Brisbane, en Australie, de m'avoir offert un environnement accueillant et stimulant où rédiger la première version de cette étude.

Enfin, je dédie cette étude à ma mère — Maxine Russo-Lindquist — qui lutte avec courage contre le cancer depuis le début de 2005. Source d'encouragement et d'appui constants au fil des ans, cette observatrice par excellence a été la partenaire et la conseillère idéale de mon père pendant sa longue carrière d'entomologiste et de fonctionnaire fédéral.



Evert Lindquist

Introduction

L'importante institution nationale que représente la fonction publique canadienne est une composante essentielle du régime parlementaire canadien. Reconnue depuis longtemps comme un exemple d'innovation auprès des pays qui cherchent à renforcer les assises de leurs institutions publiques, elle jouit d'une réputation méritée pour sa capacité de réfléchir à ses progrès et à ses besoins.

Cependant, malgré les nombreux défis dans le domaine de la gouvernance ces dix dernières années, à l'exception de quelques-uns propres à la conjoncture canadienne, la plupart étaient le lot d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et en dépit de toutes les réformes enclenchées par les gouvernements et les hauts fonctionnaires pour les surmonter, les points de vue sont manifestement partagés pour ce qui est des réalisations et de l'évolution de la fonction publique canadienne. D'une part, on assiste à des efforts de restructuration et de modernisation considérables pour relever des défis cruciaux, d'où la fierté méritée que suscitent diverses réussites. D'autre part, on entend que l'approche choisie par le gouvernement canadien pour réformer le secteur public manque d'audace et de cohérence. Plus récemment, plusieurs événements ont ébranlé la confiance du public, soulevant des inquiétudes quant à la qualité de la fonction publique canadienne, malgré ses atouts considérables, ainsi qu'au rétablissement de la confiance auprès d'importants intervenants. Voilà pourquoi des décideurs et des observateurs universitaires du milieu s'intéressent présentement à la définition du modèle canadien de la fonction publique.

Cette étude tient à trois raisons principales. Premièrement la fonction publique canadienne, en constante évolution, devient une structure de plus en plus complexe, obscure et soumise aux tensions. Il est opportun de déterminer ses caractéristiques essentielles, de faire le bilan, de définir les risques futurs et de cerner les priorités stratégiques pour orienter son développement institutionnel. Deuxièmement, les chefs politiques et les administrateurs de la génération actuelle ne saisissent peut-être pas pleinement les qualités propres à la fonction publique canadienne, alors que les prochaines générations auront besoin d'en savoir plus sur l'histoire et sur les caractéristiques essentielles de celle-ci. Troisièmement, dans un contexte où la fonction publique canadienne continue d'attirer l'attention internationale, l'élaboration d'un modèle permettra de mieux communiquer ses caractéristiques essentielles aux intervenants de l'extérieur.

L'approche adoptée pour cette étude s'inspire de l'ouvrage de base de Philip Selznick, *Leadership in Administration*, qui porte sur les valeurs, le leadership, les processus organisationnels et l'équilibre entre l'environnement interne et l'environnement externe. Selznick y introduit la notion de « caractère organisationnel », lequel se forgerait à partir de l'histoire, des tâches, des expériences cruciales, du style de leadership ainsi que des buts et objectifs officiels d'une organisation.¹ Selon lui, l'institution est « une organisation à laquelle on insuffle une valeur qui

« ...toutes les institutions finissent inévitablement par vivre des épreuves, qui ont souvent pour effet de redéfinir leur nature. Par un leadership adroit, elles sauront en tirer profit pour évaluer les risques, mettre fin aux différends, peut-être inculquer de nouvelles valeurs et ainsi s'orienter vers de nouvelles avenues stratégiques. »

va au-delà des tâches spécifiques à accomplir » [traduction]. Il fait valoir que l'un des rôles cruciaux des dirigeants consiste à harmoniser les valeurs, à résoudre les différends et, s'il y a lieu, à élaborer des cadres normatifs pour relever les nouveaux défis qui se posent à l'interne comme à l'externe. Selznick note que, tout en défendant l'intégrité institutionnelle auprès des publics externes, les dirigeants doivent encourager une adaptation dynamique, favoriser l'acquisition de nouvelles compétences organisationnelles et cultiver un sens de la mission, en évolution, par des « décisions capitales » qui modifieront la nature de l'institution à plus long terme. S'ils ne le font pas, leur institution risque d'être déphasée par rapport aux environnements internes et externes.

Les observations de Selznick trouvent écho dans les efforts visant à « façonner » la fonction publique canadienne, car elles couvrent à la fois le leadership et la réforme des institutions, le rôle des valeurs ainsi que l'état de la pratique. La notion de « leadership institutionnel » décrit habituellement les efforts déployés pour élaborer une « vision » et cultiver une « mission » à l'intérieur d'organisations spécifiques². Toutefois, la fonction publique nationale englobe un éventail complexe d'organisations, chacune possédant des buts, des tâches, des expériences, des compétences et des défis uniques. Les institutions de la fonction publique doivent élaborer des normes communes pour que le résultat total soit plus probant que la somme des résultats de chaque organisation. Par une interaction collective, elles parviendront à servir les gouvernements et les citoyens dans un contexte politique plus vaste et plus complexe. La mission difficile qui a été confiée à la fonction publique accroît les exigences auxquelles doivent satisfaire les dirigeants institutionnels en quête d'une identité commune, d'une meilleure coordination, d'initiatives collectives et de valeurs plus élevées³. Enfin, Selznick nous rappelle que toutes les institutions finissent inévitablement par vivre des épreuves, qui ont souvent pour effet de redéfinir leur nature. Par un leadership adroit, elles sauront en tirer profit pour évaluer les risques, mettre fin aux différends, peut-être inculquer de nouvelles valeurs et ainsi s'orienter vers de nouvelles avenues stratégiques.

Cette étude suit un plan précis. Le **chapitre 1** examine la récente coulée d'encre sur le « modèle canadien en matière d'administration publique et de gouvernance », où apparaissent beaucoup d'opinions, d'angles et de champs d'observation différents. On tente d'en expliquer les multiples facettes : les leaders institutionnels visent la cohérence; les réformateurs institutionnels cherchent des leçons sur lesquelles appuyer leurs concepts; les universitaires s'efforcent de décrire la situation et de fournir des explications; les organismes centraux, les comités permanents et le vérificateur général suivent le rendement des gouvernements et de la fonction publique. On constate avec étonnement que peu d'attention est en fait accordée à l'évolution et au caractère de la fonction publique canadienne en soi, en tant qu'institution.

Le **chapitre 2** définit le cadre et le modèle qui ont guidé cette étude. Le cadre que nous avons élaboré établit des distinctions entre les défis à relever au chapitre de la gouvernance, le régime de gouvernance, les gouvernements au pouvoir et la fonction publique. Il propose un modèle de fonction publique, propre au Canada, qui se maintient, se renouvelle et se redéfinit lui-même. Celui-ci repose sur trois séries d'activités (chacune étant composée de trois éléments) essentielles

au bon rendement de la fonction publique⁴. Ces séries d'activités, qui constituent le pivot de cette étude, sont centrées sur les éléments suivants :

- **Chapitre 3 – Recruter les talents et harmoniser les efforts.** Cette série montre comment les talents sont intégrés à la fonction publique pour y être développés, et comment se déroulent la gestion du vaste réseau des ressources humaines (RH) ainsi que celle des organismes centraux et du groupe de la direction en vue de servir les gouvernements et d'atteindre les buts institutionnels;
- **Chapitre 4 – Concevoir les politiques et assurer la prestation de services.** Cette série est axée sur les diverses approches utilisées pour apporter des conseils stratégiques aux gouvernements, offrir des services aux citoyens et à d'autres clients, et faire intervenir les citoyens dans la conception et la mise en œuvre des politiques et des programmes;
- **Chapitre 5 – Encourager l'apprentissage, surveiller et réformer.** Cette série se penche sur la façon dont la fonction publique encourage l'apprentissage et sur la transmission de valeurs, sur l'orientation vers le contrôle et la responsabilité ainsi que sur les approches visant à réaliser la réforme institutionnelle.

Chaque chapitre évalue si les pratiques récentes de la fonction publique canadienne ont évolué et s'il peut s'agir d'un trait distinctif par rapport à d'autres pays. Toutefois, générales et floues dans de nombreux secteurs, la documentation et les données disponibles ne permettent pas d'arriver à des conclusions définitives — et certaines seront forcément hypothétiques.

Le **chapitre 6** rassemble les conclusions tirées dans les trois chapitres précédents, relevant des pratiques positives et moins connues. Nous tentons d'y déterminer si ces pratiques sont différentes comparativement à celles exercées ailleurs dans le monde et si la fonction publique canadienne se pose en modèle à suivre. Toutefois, les récents scandales qui ont secoué l'appareil gouvernemental et le manque de données comparatives suffisamment détaillées compliquent les efforts pour justifier de telles prétentions. Des lacunes concrètes sont identifiées, tandis qu'on propose un programme de recherche pangouvernemental auquel contribueraient l'École de la fonction publique du Canada, les organismes centraux et des spécialistes de l'administration publique.

Ces conclusions constituent un « modèle » empirique de la fonction publique canadienne similaire à celui élaboré par Henry Mintzberg pour représenter les caractéristiques essentielles du milieu des cadres de direction⁵. Il ne s'agit ni d'un modèle normatif, ni d'un modèle théorique ou explicatif. Cependant, des incursions de la sorte révèlent des changements dans les pratiques ainsi que des anomalies qui nécessitent des éclaircissements. Si la présente étude ne vise pas à expliquer les conclusions tirées dans la documentation consultée, elle permet de noter que celle-ci met l'accent sur les réformes imposées par la direction et non sur les changements émergeant de la base. Des stratégies théoriques prometteuses sont présentées en annexe.

Le **chapitre 7** anticipe l'avenir et tente de mesurer si la fonction publique canadienne court des risques, en plus de cerner les priorités relatives au développement institutionnel. Bien qu'elle ait fait preuve de stabilité et d'adaptation pendant des décennies, la fonction publique canadienne se trouve à un moment déterminant. Les récentes irrégularités risquent d'assombrir ses réussites et de soulever des questions sur sa capacité de surveiller les activités et de mener à bien les réformes. Ainsi, certains pensent que la fonction publique canadienne doit augmenter sensiblement sa capacité de faire face à une surveillance accrue des représentants élus, en plus d'assurer une meilleure gestion des ententes de prestation de services, de plus en plus décentralisées.

Les dirigeants de la fonction publique ont non seulement le rôle difficile de répondre à ces défis et à d'autres exigences, mais aussi celui de rétablir la confiance dans un contexte hostile où les regards se portent de plus en plus sur l'institution. Telles sont les cinq priorités stratégiques établies en matière de développement institutionnel : promouvoir l'apprentissage comme un atout important; cultiver et appuyer un sens de l'éthique; prévoir les exigences entraînées par une responsabilité et une transparence accrues; atteindre un nouvel équilibre pour le perfectionnement de la direction; trouver des moyens efficaces de faire connaître en concertation l'état et les réalisations de la fonction publique à des publics externes dans le cadre d'un « nouveau contrat » avec les représentants élus et les citoyens. Cette dernière priorité est peut-être la plus importante.

Après avoir passé en revue les principales conclusions ainsi que les thèmes centraux, le **chapitre 8** propose deux pistes d'action. D'abord, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) ainsi que le budget déposé en mars 2004 invitent le président du Conseil du Trésor à améliorer les comptes rendus. Dans un deuxième temps, pour mieux éclairer et situer les efforts de reddition des comptes, le gouvernement devrait jouer un rôle de chef de file dans l'édification d'un réseau international d'universités et d'organismes centraux voués à la réalisation d'études comparatives exhaustives et détaillées.

Partie 1 :

Dégager un cadre



Chapitre 1

Les points de vue sur le « modèle canadien »

Si la littérature relative à l'administration publique et à la réforme du secteur public au Canada abonde, ce chapitre est axé sur les efforts déployés en vue de dégager le modèle, en évolution, de la fonction publique canadienne. Il examine d'abord les conceptions traditionnelles de la fonction publique, les difficultés découlant de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « nouvelle gestion publique » et l'exercice de rapprochement de ces points de vue auquel s'est livré le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique du Centre canadien de gestion. La définition du « modèle » contemporain orientant la réforme et l'administration du secteur public canadien a beaucoup attiré l'attention, comme en témoignent l'invitation en ce sens d'un ancien greffier, les contributions de plusieurs universitaires canadiens sur la question et les études comparatives visant à mettre en contexte les pratiques canadiennes.

Bon nombre d'universitaires et de praticiens ont tenté de définir les valeurs et les caractéristiques clés de la fonction publique canadienne, celles qu'on perçoit comme les fondements de sa mission et de son intégrité. Cependant, les valeurs et les attentes à considérer se font de plus en plus nombreuses, et plusieurs vagues de réformes en ont modifié la teneur⁶. Les fonctionnaires doivent désormais manœuvrer dans un environnement normatif complexe, où de nombreuses valeurs sont en concurrence⁷.

En plus de décrire les valeurs et les normes orientant la fonction publique canadienne, la littérature consultée s'attarde à la réforme et au changement structurel que celle-ci a subis, y compris dans sa gouvernance. On note cependant une certaine confusion quant au contenu et à l'objet du « modèle ». De plus, aucun cadre intégré n'a été établi pour décrire l'évolution de la fonction publique en tant qu'institution et faire état des normes et des modes régissant ses activités et ses résultats.

Le modèle traditionnel et son élaboration

Ted Hodgetts, Ken Kernaghan, John Langford, Iain Gow et O.P. Dwivedi ont déjà décrit le modèle traditionnel de la fonction publique canadienne. Ils ont cerné les principales valeurs inspirant la fonction publique ainsi que leurs liens avec le système de gouvernement britannique, qui repose sur un régime parlementaire⁸. Comme nous le rappelle Donald Savoie, bon nombre des principes et des pratiques qui animent la conduite des affaires gouvernementales et motivent les fonctionnaires ont été conçus à une époque moins complexe, il y a près de cent ans⁹. Les responsabilités des gouvernements étaient alors moins importantes, et l'environnement dans lequel les gouvernements et leurs fonctionnaires œuvraient était non seulement adapté à leur rôle, mais beaucoup plus simple, ne nécessitant pas d'immenses institutions.

Depuis 1918, avec l'adoption du principe du mérite, on a commencé à décrire la fonction publique canadienne comme une institution professionnelle et non partisane, fondée sur le mérite, où seules des compétences, des règles de conduite, des habiletés et des connaissances liées à des postes spécifiques étaient exigées¹⁰. On reconnaissait la fonction publique pour sa loyauté aux gouvernements élus, lesquels étaient responsables devant la Chambre des communes et les citoyens de leurs décisions et leurs programmes. Les conseils fournis par les fonctionnaires aux ministres étaient confidentiels; en réponse à leurs services et à leur loyauté au gouvernement, les fonctionnaires jouissaient de la protection de l'anonymat. Il était aussi entendu que les fonctionnaires devaient agir avec probité.

En vertu des premiers systèmes de recrutement basés sur le mérite, les fonctionnaires étaient d'abord affectés à un poste, au niveau d'entrée. En plus de jouir d'une meilleure protection de l'emploi au fil des ans, les fonctionnaires pouvaient aspirer à une carrière entière dans la fonction publique. La formation mettait l'accent sur l'amélioration des compétences et des connaissances en fonction du poste occupé; chaque membre du personnel finançait personnellement la promotion de sa carrière et son perfectionnement professionnel ou s'en remettait à un mentor apte à le préparer à un éventuel poste.

D'importantes modifications au modèle traditionnel ont été apportées au cours des années 1960 et au début des années 1970, dans la foulée de nouvelles attentes, notamment :

- **La représentation.** Le bilinguisme et, plus tard, la représentation des groupes minoritaires sont devenus de nouveaux principes importants dans la fonction publique. Ils témoignaient d'un désir de créer une fonction publique à l'image d'une société diversifiée et d'offrir à l'ensemble des Canadiens des chances d'accès égales à une carrière dans la fonction publique. De plus, la diversité permettait à la fonction publique de mieux conseiller les ministres et de mieux servir les citoyens¹¹;
- **La protection de l'emploi.** La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, adoptées à la fin des années 1960, ont officiellement reconnu le rôle des agents négociateurs auprès de différents groupes de fonctionnaires de même que la nécessité des conventions collectives. Grâce à elles, la protection de l'emploi des fonctionnaires s'est accrue, parallèlement à la mise en œuvre de méthodes standardisées de recrutement, de promotion et de discipline ainsi qu'à la création de mécanismes de contestation des décisions prises par les gestionnaires et les ministères¹²;
- **La planification et la coordination.** Depuis les années 1960, les programmes gouvernementaux et le nombre d'employés, de ministères et d'organismes se sont multipliés. À partir du gouvernement Pearson, on a vu les premiers ministres établir des cabinets plus garnis et des processus décisionnels plus complexes. À la suite de nouvelles obligations réglementaires, le nombre et le poids des organismes centraux ont augmenté¹³.

« Non seulement l'importance et la complexité de la fonction publique s'étaient-elles accrues, mais un plus grand nombre de buts, de valeurs et de règles devaient dorénavant guider les ministères et les fonctionnaires, et limiter leur champ d'action. »

- **Le contrôle et l'imputabilité.** La croissance rapide des activités gouvernementales a entraîné l'adoption de nouvelles approches en matière de budgétisation, comme le système PPPB (planification, programmation et préparation du budget). Les inquiétudes au sujet de l'aptitude du gouvernement à suivre et à contrôler les affaires financières ont amené la mise sur pied de la Commission Glassco sur l'organisation du gouvernement, en 1960, ainsi que de la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité, en 1976. Le vérificateur général s'est vu confier un plus grand rôle, et on a créé le Bureau du contrôleur général pour améliorer les capacités de gestion financière de l'administration fédérale. Le gouvernement s'est aussi lancé dans la réforme du Budget des dépenses, pour ensuite, à la fin des années 1970, introduire le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD)¹⁴.

La fonction publique canadienne a acquis une réputation internationale en tant qu'institution novatrice et tournée vers l'avenir en introduisant ces réformes légales et organisationnelles.

Au début des années 1980, les principales valeurs qui animaient dès le départ le gouvernement canadien et sa fonction publique – le mérite, le professionnalisme, l'impartialité et l'anonymat – demeuraient valorisées et conservaient leur pertinence. Cependant, si les conceptions à la base de la fonction publique étaient les mêmes, l'environnement avait considérablement changé. Non seulement l'importance et la complexité de la fonction publique s'étaient-elles accrues, mais un plus grand nombre de buts, de valeurs et de règles devaient dorénavant guider les ministères et les fonctionnaires, et limiter leur champ d'action.

Le défi de la nouvelle gestion publique

Un défi de plus vaste envergure que les formules traditionnelles est né de la combinaison de diverses idées et initiatives qu'on a fini par désigner sous l'étiquette « nouvelle gestion publique » (NGP), à la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante. Inspirés par les valeurs du secteur privé, les points de vue de la NGP ont rapidement fait des adeptes à une époque où les gouvernements s'évertuaient à diminuer les coûts, à fournir de meilleurs services, à juguler les déficits et à intégrer de nouvelles technologies. Ces idées sont tirées de la réflexion sur l'amélioration de programmes particuliers ou de plus petites organisations, souvent aux échelons local, provincial ou national. Voici comment Sandford Borins a présenté les éléments de ce nouveau paradigme :

« Fournir des services de qualité supérieure qui comptent pour les citoyens; exiger, mesurer et récompenser les meilleurs rendements organisationnels et individuels; défendre l'autonomie de gestion, plus particulièrement en diminuant les mécanismes de contrôle centraux; reconnaître l'importance des ressources humaines et

technologiques offertes aux gestionnaires pour les aider à atteindre leurs objectifs de rendement; conserver un esprit d'ouverture à la compétition ainsi qu'à la nécessité de confier certaines tâches publiques à la fonction publique et d'autres au secteur privé ou aux organisations non gouvernementales¹⁵. » [traduction]

Borins note que la NGP « met davantage l'accent sur l'amélioration de la qualité et la réduction des coûts des services publics, tout en reconnaissant la valeur d'une fonction publique professionnelle. Elle ne souffle pas mot de l'emploi à vie¹⁶. »

La fonction publique et les gouvernements canadiens n'ont jamais invoqué la NGP lors de la mise en œuvre de diverses initiatives à la fin des années 1980 et dans les années 1990 – ce concept, une invention théorique, ne s'est infiltré que depuis peu dans le langage des cadres de la fonction publique canadienne. Cependant, comme l'ont observé Dwivedi et Gow, bon nombre des idées sous-jacentes à la NGP ont longtemps coloré le discours de l'administration publique – on peut d'ailleurs les retrouver dans les textes de la Commission Glassco, de la Commission Lambert, du projet Fonction publique 2000 et de nombreux rapports du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général¹⁷.

Les points de vue divergent quant à savoir si la NGP nécessite un important changement structurel, outre de nouvelles méthodes de gestion et de rétribution. Peter Aucoin, entre autres, a décrit à quel point un changement structurel (touchant l'ensemble de la fonction publique) pouvait se traduire comme le prolongement logique du choix du public : si le but consistait à améliorer les services, à mesurer les résultats ou à optimiser l'imputabilité, on serait justifié de séparer l'élaboration de politiques de la prestation de services. Cette logique est à la base de la restructuration en profondeur des institutions des fonctions publiques néo-zélandaise et britannique¹⁸.

Cependant, comme le fait remarquer Borins, les gouvernements canadiens n'ont pas souscrit à ces idées par conviction politique, mais plutôt sous l'effet de nombreuses années de pragmatisme marquées par une approche émergeant de la base, souvent en réaction à des pressions économiques croissantes. En bref, les valeurs et les initiatives découlant de la NGP n'exigent pas une restructuration globale de l'appareil gouvernemental : elles peuvent être adoptées de diverses manières qui, bien que moins saisissantes, sont aussi efficaces au bout du compte.

« ...si elles sont toutes dignes de louanges, ces valeurs étaient difficiles à maintenir quand sévissaient une réduction des effectifs, une restructuration, des échéanciers serrés et des contraintes budgétaires... »

Réconcilier les valeurs traditionnelles et celles de la NGP

En 1996, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique du Centre canadien de gestion (CCG) a tenté de rapprocher les valeurs traditionnelles et celles de la nouvelle gestion publique pour mieux réagir à la réduction des effectifs et aux bouleversements engendrés par l'Examen des programmes et la restructuration de juin 1993. Le Groupe de travail a alors cerné quatre familles de valeurs interdépendantes¹⁹, qu'on peut ainsi résumer :

- **les valeurs démocratiques**, qui couvrent la notion de gouvernement responsable, le respect de la primauté du droit, le soutien à la démocratie, le respect de l'autorité des titulaires de charges publiques élus, la neutralité et l'impartialité, l'application régulière de la loi, l'intérêt public et le bien commun;
- **les valeurs professionnelles**, regroupées en trois catégories :
 - ◆ **les valeurs traditionnelles**, telles que la neutralité, l'impartialité, le mérite, l'excellence, l'efficacité, l'économie, la franchise ainsi que la capacité de conseiller avec objectivité et impartialité, de dire sans crainte la vérité aux autorités, d'équilibrer la complexité et de conserver la confiance du public;
 - ◆ **les valeurs nouvelles**, telles que la qualité, l'innovation, l'initiative, la créativité, la débrouillardise, l'horizontalité, les services axés sur les clients ou les citoyens et le travail d'équipe;
- **les valeurs liées à l'éthique** qui favorisent l'intégrité, l'honnêteté, la probité, la prudence, l'impartialité, l'équité, le désintéressement, la discrétion et la confiance du public;
- **les valeurs liées à la personne**, y compris le respect, l'empathie, la compassion, la civilité, la courtoisie, la tolérance, l'ouverture d'esprit, la solidarité, la participation, l'équité, la modération, la bienséance, la raison, l'humanité et le courage²⁰.

Le Groupe de travail reconnaissait que, si elles sont toutes dignes de louanges, ces valeurs étaient difficiles à maintenir quand sévissaient une réduction des effectifs, une restructuration, des échéanciers serrés et des contraintes budgétaires – voilà d'ailleurs le facteur majeur de la perte de crédibilité subie par Fonction publique 2000 auprès des fonctionnaires. Fait intéressant, le Groupe de travail a contesté la notion de sécurité d'emploi.

Le Groupe de travail a fait valoir que, malgré leur multiplicité, « à une époque de changement, ces valeurs de base, enracinées dans la mission démocratique du gouvernement, constituent les assises solides sur lesquelles on peut asseoir le renouveau²¹ ». On ne peut cacher son étonnement devant le nombre et la complexité de ces valeurs, ainsi que le désir de les axer sur les attentes

des fonctionnaires, considérés comme des professionnels œuvrant dans un régime gouvernemental démocratique — il ne s'agit pas d'un modèle décrivant comment la fonction publique agit en tant qu'institution.

Définir un nouveau modèle canadien

Les premières manifestations d'intérêt à l'égard du « modèle canadien » sont attribuables à Jocelyne Bourgon, alors greffier du Conseil privé, dans son rapport sur l'état de la fonction publique remis au premier ministre en 1998. Maintenu lorsqu'elle est devenue présidente du Centre canadien de gestion, cet intérêt a été partagé par plusieurs universitaires canadiens.

En définissant le modèle canadien, Mme Bourgon souhaitait apporter de la cohérence après la vague de confusion provoquée par l'Examen des programmes, successif à une réforme étalée sur dix ans, en plus de déterminer comment l'expérience canadienne pouvait servir de modèle différent, en opposition aux réformes plus spectaculaires. C'était aussi une réaction à certains articles sur la réforme du secteur public qui faisaient l'apologie des approches plus tranchantes choisies par la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Australie, durant les années 1980, qui, entre autres choses, ont entraîné la création et la privatisation d'organismes de direction. Souhaitant dresser un bilan et rendre compte des faits qui s'étaient produits au Canada, Mme Bourgon a alors soutenu que la réforme canadienne du secteur public s'était déroulée « avec calme, compétence et sans tambour ni trompette ». Selon elle, le modèle canadien :

- présume que le gouvernement et les institutions gouvernementales sont essentiels à la prospérité de la société;
- veut que la réforme du secteur public commence par un examen du rôle que le gouvernement sera appelé à jouer à l'avenir;
- affirme qu'un secteur public performant se fonde à la fois sur des compétences solides en matière d'élaboration des politiques et une fonction de prestation des services moderne;
- reconnaît l'importance de se doter d'une fonction publique performante, professionnelle et non partisane;
- s'appuie sur le leadership des élus et des fonctionnaires²².

Le modèle qu'elle a défini alors, cependant, était normatif et visait à fournir un contexte propice à de nouvelles réformes pour renforcer l'élaboration des politiques, améliorer la prestation de services aux citoyens et encourager le renouvellement de la fonction publique.

« Mme Bourgon souhaitait apporter de la cohérence après la vague de confusion provoquée par l'Examen des programmes, ... en plus de déterminer comment l'expérience canadienne pouvait servir de modèle différent... »

Peter Aucoin a poussé plus loin cette réflexion²³. Il a cerné plusieurs hypothèses sous-jacentes dans l'approche de Bourgon : la fonction publique n'est pas égocentrique; elle peut innover; elle peut être efficace sans étude de commercialisation; elle n'a pas à séparer les politiques et les opérations pour améliorer son rendement. Selon Aucoin, l'importante réforme du secteur public mise en œuvre au Canada ne comptait pas parmi les priorités des ministres et des gouvernements, qui, s'appuyant sur des formes de responsabilités et des structures traditionnelles, préféraient des approches plus progressives. Par ailleurs, il a aussi fait remarquer que les citoyens et les ministres s'attendaient à une fonction publique plus apte à faire face à diverses situations, alors que, de leur côté, les fonctionnaires avaient moins de déférence et jugeaient important de travailler dans des milieux où ils se sentent appuyés.

Aucoin a expliqué que Mme Bourgon a « essentiellement [mis] de l'avant l'idée que le paradigme de la fonction publique professionnelle était la caractéristique distinctive de l'approche canadienne » et que la preuve de cette position se trouvait dans la priorité accordée au renforcement de l'élaboration de politiques, à l'amélioration des services aux citoyens et à la revitalisation de la fonction publique²⁴. Il s'est dit favorable à la collaboration entre les gouvernements et la fonction publique et à l'idée d'utiliser celle-ci pour concevoir les politiques, dans la mesure où la fonction publique est suffisamment impartiale et capable non seulement d'offrir des conseils confidentiels de qualité, mais aussi d'appliquer des décisions²⁵. À l'instar de Mme Bourgon, Aucoin a loué la « connexion directe entre les politiques et les opérations », animée par le souci d'obtenir des résultats. Grâce à elle, la fonction publique peut agir efficacement, comme une *organisation apprenante* déterminée à améliorer « la qualité des conseils en matière de politiques et la qualité de la prestation des services requises par les exigences de la fonction gouvernementale²⁶ ». Cet argument normatif établirait une norme élevée pour le gouvernement et les institutions de la fonction publique. Devenir une organisation apprenante exige du leadership, des ressources, des systèmes appropriés et des réseaux à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement pour faciliter l'apprentissage et en récolter les fruits.

Reprenant cette réflexion, David Good a affirmé que tout modèle de la fonction publique doit tenir compte des réalités de la gouvernance canadienne, et non uniquement des principes liés à la gouvernance parlementaire et à la NGP²⁷. Il a expliqué de façon persuasive que le gouvernement fédéral doit défendre ses intérêts régionaux avec fermeté, notant au passage la succession de gouvernements majoritaires forts et de partis d'opposition faibles ainsi que le rôle des médias et du vérificateur général comme critiques indépendants et énergiques du gouvernement. Selon lui, pour bien servir les gouvernements et le public, la fonction publique doit tenir compte du pays comme de ses régions, proposer des programmes souples, considérer les membres et les comités de l'opposition et se préparer à recevoir des critiques externes qui portent moins sur des idées que sur des scandales ou des histoires de mauvaise gestion, par le biais de reportages virulents et simplifiés. Pour Good, en plus d'inspirer une aversion pour le risque, cette attitude exige de la fonction publique qu'elle fasse preuve de tolérance envers l'ambiguïté²⁸, qu'elle soit capable de composer avec des valeurs divergentes et qu'elle possède une grande sensibilité politique, non seulement à la tête des ministères à Ottawa, mais aussi dans les régions.

Donald Savoie a pour sa part attiré l'attention sur la concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre, même s'il s'agit d'une caractéristique commune des régimes parlementaires, produit d'un gouvernement de cabinet et de la discipline de parti²⁹. À son avis, ce phénomène a entraîné une nouvelle dynamique et le mode de gouvernement ainsi créé fait en sorte que le premier ministre et le ministre des Finances contrôlent totalement l'élaboration des politiques et l'affectation des ressources, se fiant aux organismes centraux pour régler les crises, mettre en œuvre les grandes initiatives et détourner leur attention des questions non essentielles. De plus, Savoie a cerné deux cultures très différentes dans la fonction publique : l'une est axée sur la surveillance et l'influence du « centre », l'autre est vouée à la mise en œuvre des programmes et à la prestation des services pour les citoyens dans les régions. Selon lui, les cadres de direction de la fonction publique sont beaucoup plus exposés aux regards en raison de l'examen minutieux des médias et du vérificateur général, des demandes accrues en faveur de la participation des citoyens, de la plus grande transparence découlant des styles de gestion inspirés par la NGP et les lois sur la liberté de l'information et du fait que des ministres sont plus enclins à blâmer officiellement des agents publics pour les écarts en matière de rendement. Savoie s'est prononcé contre l'évaluation du rendement de la fonction publique canadienne sans égard au contexte de gouvernance et au rôle des institutions représentatives. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Iain Gow a récemment relevé que les « contours » du modèle orientant l'administration publique canadienne devraient englober la réforme de la fonction publique, la réforme de gestion, les différents modes de fonctionnement et les relations avec le gouvernement, le Parlement, les gouvernements provinciaux et territoriaux, la magistrature, les gouvernements autochtones, les partis politiques, les groupes d'intérêt, les médias et les citoyens³⁰. Il a innové en citant des études et des indicateurs illustrant la mesure dans laquelle le Canada possède des traits spécifiques ou semble se distinguer sous certaines facettes. Il a corroboré le point de vue de Mme Bourgon, acquiesçant que l'approche qui a orienté la réforme de la fonction publique canadienne a été « pragmatique » et « modérée »³¹. Selon lui, telles sont les caractéristiques les plus remarquables du modèle canadien : **(1)** un contrôle politique fort; **(2)** un solide cadre juridique, étayé par la *Charte*, les tribunaux et des organismes indépendants; **(3)** une fonction publique autonome et professionnelle; **(4)** une tradition de pragmatisme et de modération qui guide les chefs politiques et les dirigeants de la fonction publique; **(5)** une assez forte tolérance de l'ambiguïté dans un régime fédéral, alors que les citoyens ont des allégeances multiples. À son avis, les éléments les plus « originaux » du modèle canadien comprennent le pouvoir du premier ministre et des organismes centraux, la dépolitisation du processus de nomination des fonctionnaires, l'importance accordée aux efforts déployés pour créer des organisations apprenantes, la reconnaissance des droits des groupes minoritaires et la modération des leaders et de l'opinion publique.

On pourrait aller plus loin dans cette direction et considérer aussi l'état du fédéralisme et de la participation des citoyens, puis décrire comment le gouvernement canadien et sa fonction publique composent avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones ainsi que les citoyens. La littérature sur le sujet foisonne, mais, pour la plupart, les articles relatifs au

modèle canadien n'étudient pas cette dimension à fond³². Par exemple, Howlett et Lindquist affirment que la réflexion du moment sur le fédéralisme canadien « ne renvoie pas une image de procédés méthodiques, productifs et coopératifs. On décèle plutôt une méfiance et une rivalité croissantes entre les différents ordres de gouvernement³³ » [traduction]. De plus, bien que les ministres fédéraux, les députés et la fonction publique canadienne investissent énormément de temps et d'efforts à entreprendre des consultations de toutes sortes, il serait excessif d'affirmer qu'il existe une culture de la consultation et du dialogue à l'échelle nationale. On peut avancer que le modèle canadien est moins exemplaire sous cet angle.

Points de vue comparatifs sur le modèle canadien

Les tentatives faites ces dernières années pour réformer la fonction publique canadienne (ainsi que le désir des gouvernements de s'engager dans cette voie) ont été comparées aux importantes réformes de la fonction publique lancées par les gouvernements néo-zélandais, britannique et australien durant les années 1980 et 1990. Leurs réformes ont été perçues comme des exemples d'application de la NGP en raison de la présence d'éléments distinctifs, tels la séparation des politiques de la prestation de services, la contestabilité de la prestation de services publics, la commercialisation, une marge de manœuvre accrue pour les gestionnaires et une imputabilité plus axée sur les résultats et le rendement³⁴.

Au début des années 1990, Donald Savoie et Peter Aucoin ont tous deux comparé le contraste entre la réforme canadienne et celles des gouvernements des É.-U., de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande³⁵. Bien que l'évolution de la réforme ait été suivie par des hauts fonctionnaires et quelques ministres, le gouvernement canadien s'est montré hésitant, moins convaincu des avantages de la restructuration et inquiet des répercussions de celle-ci sur le noyau de la fonction publique. La réforme de la fonction publique ne comptait pas parmi les grandes priorités du gouvernement Mulroney, en dépit du discours de son chef lorsqu'il était dans l'opposition, et les sous-ministres étaient divisés quant à la façon de procéder. Outre l'inquiétude que soulevait la modification d'une institution de la fonction publique qui avait bien servi les gouvernements, on se préoccupait constamment du refus du gouvernement de s'attaquer au déficit fédéral et de la mesure dans laquelle la fonction publique était préparée à une nouvelle ère en matière de politiques et de décisions administratives. Le fait que le gouvernement canadien ait été peu enclin à agir avec plus de détermination a laissé l'impression qu'il tirait de la patte derrière les principaux pays avec lesquels on le comparait.

Cette impression s'est dissipée avec les changements de taille, prompts, qu'ont amenés la restructuration de la fonction publique de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994, respectivement mis en œuvre sous les gouvernements Campbell et Chrétien. De nombreux observateurs ont cru qu'il s'agissait de changements épisodiques, qui calmeraient les désirs des gouvernements et des chefs de la fonction publique de s'engager dans une restructuration plus approfondie. Cependant, à compter du milieu des années 1990 jusqu'à la fin de son mandat,

le gouvernement Chrétien a annoncé certains changements à l'appareil gouvernemental, de nombreuses modifications non structurales afin de changer la culture de la fonction publique ainsi que la décentralisation vers les ministères, ce qui, comme l'a noté Aucoin, tranchait avec le point de vue de certains milieux, qui pensaient qu'il fallait d'importants changements structuraux et une supervision étroite³⁶. Plus récemment, Aucoin a fait valoir que la fonction publique canadienne se distinguait de celles d'autres pays par sa capacité à s'adapter et à réagir aux nouveaux gouvernements. Selon lui, la fonction publique déploierait beaucoup d'efforts pour aider les nouveaux dirigeants politiques à mettre en œuvre leurs programmes stratégiques³⁷.

À la fin des années 1990, John Halligan a analysé différentes réformes du secteur public enclenchées dans les pays de l'OCDE. Il a regroupé d'un côté l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, désignés comme les pays adeptes d'une réforme « complète », et, de l'autre, l'Allemagne, la Suisse, le Japon et la Norvège, les « pays qui, par comparaison, ont connu une petite réforme ». Il a classé le Canada et les É.-U. dans un groupe intermédiaire, dans lequel figuraient également la Finlande, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas. Décrivant ce dernier groupe comme celui des réformateurs plus actifs, il a relevé que le Canada était devenu encore plus « actif » au milieu des années 1990³⁸. Pour leur part, dans l'étude comparative qu'ils ont publiée en 2000, Christopher Pollitt et Geert Bouckaert ont qualifié le Canada de pays « modernisateur » (avec la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Suède), les autres catégories étant les « conservateurs » (l'Allemagne et la Commission européenne), les « commercialisateurs » (l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) et les « minimalistes » (le Royaume-Uni sous Thatcher et l'Australie sous Howard)³⁹. En 2003, la Banque mondiale diffusait une étude comparative sur les réformes complètes ou partielles, indiquant que le Canada se situait au milieu du peloton. Compte tenu de « la combinaison de l'effet de levier et de la malléabilité institutionnelle offerte aux réformateurs », ou de ce que les auteurs ont désigné comme « la traction », le Canada n'était pas allé de l'avant autant qu'il aurait pu dans la réforme⁴⁰.

Enfin, dans un livre récent qui compare les fonctions publiques des pays anglo-américains, Halligan dit du Canada qu'il « a tâté de la réforme de gestion pendant plus de 30 ans sans parvenir à une véritable réforme ou à atteindre les changements connus ailleurs ». De plus, soutient-il, « le processus de mise en œuvre était plutôt hésitant, dans la mesure où un certain nombre d'initiatives sont tombées à l'eau après un laps de temps relativement court, ne laissant que quelques traces là où l'on avait promis de véritables percées »⁴¹ [traduction]. En revanche, Halligan laisse aussi entendre que le Canada est très novateur⁴² et, de concert avec O.P. Dwivedi, soutient qu'il a tout pour élaborer un « modèle équilibré »⁴³. Il note aussi que le Canada et le Royaume-Uni ont peut-être produit des modèles différents, ou indiqué une « troisième voie », par rapport aux approches de gestion ou axées sur la commercialisation⁴⁴. Cette dernière observation particulièrement intéressante rappelle le défi lancé par Mme Bourgon aux universitaires afin de déterminer si un modèle canadien distinct était né.

« [Halligan] note aussi que le Canada et le Royaume-Uni ont peut-être produit des modèles différents, ou indiqué 'une troisième voie', par rapport aux approches gestionnaristes ou axées sur la commercialisation⁴⁴. Cette dernière observation particulièrement intéressante rappelle le défi lancé par Mme Bourgon aux universitaires afin de déterminer si un modèle canadien distinct était né. »

Au-delà des modèles : la nécessité d'un cadre clair, circonscrit et intégré

Ce chapitre a fait le point sur les récents efforts des universitaires et des fonctionnaires pour cerner les caractéristiques essentielles et distinctives du Canada en matière de gouvernance et d'administration publique, qui comprennent l'orientation normative, les limites institutionnelles, les projets de réforme ainsi que les liens entre ceux-ci et les traditions gouvernementales. Combinées, ces caractéristiques font apparaître un éventail complexe et stupéfiant de questions et d'aspects à considérer. Toutefois, sans nier l'éclairage que ce travail apporte, plusieurs problèmes risquent de se poser :

- Dans la documentation consultée, il se dégage un très fort penchant à uniformiser, ce qui, à de nombreux égards, peut ne pas sembler singulièrement canadien ou encore ne pas décrire le rendement réel ou les moyens adoptés pour atteindre les buts visés. En fait, *la façon* dont les chefs politiques et administratifs canadiens ont tenté d'atteindre ces buts pourrait être plus caractéristique que *le but* recherché en soi;
- La documentation suppose certains a priori, comme la participation des chefs politiques à la réforme du secteur public, la grande capacité de la fonction publique canadienne d'élaborer des politiques ou la décision de ne pas séparer la prestation des services des politiques. Toutefois, ces sujets méritent une enquête empirique et systématique pour établir des références ou d'éventuels points de comparaison;
- Non seulement les auteurs enrichissant la littérature concentrent-ils leur attention sur des sujets différents, mais des raisons différentes les incitent à dégager un modèle canadien : les *leaders institutionnels* tentent d'obtenir des explications et de mettre de la cohérence; les *concepteurs et les réformateurs institutionnels* veulent discerner les leçons à tirer; les *universitaires* s'intéressent aux descriptions, aux explications et à l'édification de théories; les *observateurs* — les organismes centraux, les comités permanents et le vérificateur général — souhaitent évaluer le rendement. Chaque angle est valable, mais sous-entend l'existence de différents points de départ et d'opinions diverses quant aux variables à inclure dans un modèle et aux relations à établir entre elles;
- Le terme « modèle » a été utilisé librement, et ses acceptions peuvent renvoyer à des grilles d'analyse et à des buts très différents. Les modèles peuvent être *normatifs* (que devrait-on retrouver et quels devraient être les principes directeurs?), *descriptifs* (qu'existe-t-il ou qu'est-ce qui a changé?), *explicatifs* (comment cela fonctionne-t-il ou en quoi cela a-t-il changé?) ou *architecturaux* (que devrait-on mettre en place ou comment s'assurer du succès?). Comme cet article, la documentation est fortement normative ou descriptive et, dans l'hypothèse la plus favorable, comporte des éléments intermédiaires dans lesquels puiser afin de préciser des modèles à des fins d'explication ou de conception⁴⁵;

- Outre le manque de clarté quant aux buts poursuivis, la plupart des auteurs n'ont pas bien précisé les éléments composant leurs modèles. Ainsi, ils n'ont pas cerné les principales variantes dépendantes (les éléments à décrire ou à expliquer) ou les variables indépendantes (les éléments qui motivent ou expliquent l'événement ou le phénomène étudié). Toutefois, les modèles doivent dénoter une certaine parcimonie de façon à ce qu'on puisse les modifier et les adapter en fonction de leur but;
- Tous les pays ont leurs propres « modèles reconnaissables » et distincts; d'ailleurs, chacun prétend posséder un modèle unique. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que le pays ou l'institution est exemplaire, en tout ou en partie. De fait, une institution peut devoir sa réputation à ses manquements, à ses bévues ou aux occasions de faire mieux qu'elle a perdues. Il est difficile de fournir des descriptions convaincantes, dont la validité empirique a été démontrée, des différences entre les institutions de la fonction publique d'un pays à l'autre;
- Certains auteurs mettent l'accent sur le régime gouvernemental d'un pays ou sur l'administration publique dans son sens le plus vaste, alors que d'autres s'attardent plutôt aux trajectoires suivies pour mener à bien la réforme de la fonction publique. La littérature n'a pas cherché volontairement à poser en modèle la fonction publique en tant qu'institution, ni son mode d'évolution au fil des ans. Élaborer un modèle à cette fin n'équivaut pas à étudier la réforme.

Il ne faudrait pas en déduire que les impressions et les observations des auteurs qui ont collaboré à la littérature sont peu pertinentes ou peu judicieuses: au contraire. Néanmoins, nous avons besoin d'un cadre d'organisation plus vaste qui nous permette de distinguer les principales variables et influences, de les intégrer et de fournir le même point de départ aux observateurs — quelles que soient leurs intentions — pour étudier certaines questions, indiquer leurs éléments de réflexion et ramener la pratique canadienne à ses véritables dimensions.

Nous notons également un besoin manifeste de décrire l'état de la fonction publique canadienne en tant qu'*institution*, d'étudier si elle fait preuve d'un bon rendement et d'une capacité d'adaptation (ou si son rendement laisse à désirer ou est carrément moribond) et de déterminer les facteurs à l'origine des résultats observés. C'est la raison pour laquelle cette étude consacra moins de temps à l'analyse des changements survenus dans le système de gouvernance en général qu'à l'identification de ses caractéristiques essentielles, des méthodes utilisées et des défis de la fonction publique. Autrement dit, nous devrions nous efforcer de saisir la façon de faire de la fonction publique dans des secteurs clés, tout en tenant compte de ses réussites et de ses faiblesses. Bien qu'il ne doive pas faire fi du système de gouvernance et du contexte général, le cadre établi devrait inciter ses utilisateurs à se poser les questions suivantes : comment l'institution que représente la fonction publique canadienne évolue-t-elle? Que savons-nous vraiment de la pratique dans certains secteurs de la fonction publique canadienne? En quoi cette pratique se distingue-t-elle de celles exercées ailleurs dans d'autres administrations?

« Nous notons également un besoin manifeste de décrire l'état de la fonction publique canadienne en tant qu'institution, d'étudier si elle fait preuve d'un bon rendement et d'une capacité d'adaptation (ou si son rendement laisse à désirer ou est carrément moribond) et de déterminer les facteurs à l'origine des résultats observés. »

Chapitre 2

Un cadre pour établir le modèle canadien de la fonction publique

Dans ce chapitre, nous proposons un modèle résumant les caractéristiques essentielles de la fonction publique canadienne en tant qu'institution. Qu'ils soient descriptifs ou explicatifs, les modèles doivent être insérés dans un contexte conceptuel plus vaste, qui couvre autant les caractéristiques de surface du système que les conditions, les principes et les valeurs qui le sous-tendent, de même que les influences exercées sur les principales variables. Le cadre que nous proposons devrait faciliter le suivi de l'évolution des pratiques et des grands principes associés à la fonction publique, en plus de permettre des comparaisons avec d'autres pays, de contribuer à expliquer et à mesurer les défis et les risques de l'avenir et de fournir les fondements essentiels à une recherche future. La présente étude ne peut faire état de toutes les fins possibles du cadre proposé, mais elle devrait aider à structurer et à analyser nos réflexions au sujet de la fonction publique canadienne, à montrer l'interaction de différentes sources d'influence et à débattre des tendances passées, actuelles ou futures qui s'avèrent les plus pertinentes relativement à certaines questions, capacités ou fonctions.

La structure logique générale sur laquelle se fonde notre cadre est décrite à la **figure 1**, que nous expliquerons plus en détail dans ce chapitre. Ce cadre comprend trois éléments distincts, établis à partir de l'abondante documentation sur le sujet :

- Il cerne les caractéristiques essentielles d'une institution de la *fonction publique performante*⁴⁶. L'adjectif « performante » renvoie ici à l'aptitude d'une institution à prévoir les défis et à y réagir, à adapter en conséquence ses principales fonctions, à composer avec sa clientèle cible, à recruter et à exploiter des talents, à coordonner et à harmoniser les efforts et à apprendre de l'expérience vécue à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution en vue de se remettre en question. Toute institution de la fonction publique s'appuie sur ses propres traditions, approches et capacités dans la réalisation de chacune de ses fonctions et dans l'établissement, entre celles-ci, d'un équilibre qui lui convient;
- Il ne se contente pas de recenser les valeurs souhaitables en vue de discerner les fonctions, les méthodes et les conditions permettant de les respecter. Par exemple, comme nous le notons au **chapitre 1**, la fonction publique canadienne est reconnue pour « ses compétences solides en matière d'élaboration de politiques » et « sa capacité de se fier au leadership des élus ». Depuis peu, on la décrit également comme une « organisation apprenante ». De telles observations tendent à confirmer la

spécificité canadienne ou à définir des aspirations, mais elles n'expliquent pas quelles sont les conditions préalables à la réussite, ni ne disent en quoi les pratiques ou les capacités de la fonction publique canadienne sont distinctes ou plus importantes par comparaison à des institutions similaires, ni n'indiquent s'il faut engager certaines pratiques ou capacités dans une réforme;

- Il établit une distinction sans équivoque entre la fonction publique en tant qu'institution et le régime gouvernemental, tout en reconnaissant de façon explicite l'influence déterminante du régime gouvernemental et, plus particulièrement, des gouvernements sur la fonction publique en cernant les interfaces et les « passerelles » entre eux. Parmi les incidences de cette approche figure le fait que le changement institutionnel peut se produire de plusieurs façons différentes : à l'externe (changement provoqué par les gouvernements), à l'interne (changement né de l'action des dirigeants de la fonction publique) ou à partir de la base (innovation créée au sein des ministères et des organismes centraux)⁴⁷. De plus, cette distinction montre que la fonction publique canadienne *devrait* jouir d'une autonomie ou d'une indépendance considérable par rapport aux gouvernements, car elle a à fournir ses conseils à des gouvernements successifs, à mettre en œuvre des programmes institués par la loi et à anticiper les défis⁴⁸.

La suite de ce chapitre contient de plus amples détails sur chacune des composantes du cadre, plus particulièrement sur la raison d'être du modèle établi pour gérer la fonction publique canadienne. La conclusion consiste en un aperçu de l'approche empirique choisie pour préparer les trois chapitres suivants.

« ... le changement institutionnel peut se produire de plusieurs façons différentes : à l'externe (changement provoqué par les gouvernements), à l'interne (changement né de l'action des dirigeants de la fonction publique) ou à partir de la base (innovation créée au sein des ministères et des organismes centraux)⁴⁷. »

FIGURE 1 CADRE CONCEPTUEL GÉNÉRAL



1. Les institutions de la fonction publique : valeurs et procédés clés

Bien qu'ils soient axés sur le leadership, les travaux de Philip Selznick contiennent plusieurs points de départ pour élaborer un modèle décrivant le rendement institutionnel. Ils nous apprennent entre autres que le recrutement est essentiel au maintien et au perfectionnement des compétences organisationnelles, surtout dans les domaines où il importe de demeurer crédible auprès d'importants intervenants. Les dirigeants doivent aussi s'efforcer de coordonner et d'harmoniser les efforts déployés en fonction des composantes. Les institutions devraient demeurer fidèles aux valeurs de base, tout en étant capables de s'adapter et d'apprendre de leur expérience, ce qui exige l'exercice d'un leadership habile. Un tel leadership est d'ailleurs indispensable pour bien élaborer les normes de l'organisation, cultiver un sens de la mission, représenter l'institution auprès de publics internes et externes, et défendre son intégrité auprès d'intervenants clés.

Ces idées revêtent une importance particulière dans le contexte où œuvrent les institutions de la fonction publique, organisations d'envergure et complexes au service de gouvernements élus, qui ont pour mission de fournir des conseils sur les politiques et de mettre en œuvre des programmes à l'intention des citoyens. La combinaison de ces idées avec les thèmes de la littérature abordés précédemment a permis de concevoir un modèle couvrant neuf fonctions et procédés essentiels au maintien et à l'amélioration d'une fonction publique performante (voir la **figure 2**). On a réparti ceux-ci en trois « séries » pour des raisons esthétiques et en raison de la parenté plus grande constatée entre certains, bien que la réussite ou l'échec d'un procédé ou d'une fonction puisse être attribuable à l'évolution d'une autre série d'activités⁴⁹. Il va de soi que ce modèle ne peut tenir compte de toutes les dimensions de la fonction publique, puisque, à l'instar de tous les modèles, il est centré sur quelques caractéristiques essentielles — en l'occurrence, les fonctions et les procédés nécessaires au maintien des capacités, de la crédibilité, de l'intégrité et de l'adaptabilité de la fonction publique en tant qu'institution.

FIGURE 2 PROCESSUS ET VALEURS CLÉS
DANS UNE FONCTION PUBLIQUE PERFORMANTE COMME INSTITUTION



La première série d'activités—**recruter les talents et harmoniser les efforts**—englobe trois procédés. Le premier couvre les activités de recrutement et de dotation en personnel, qui supposent d'attirer, de surveiller, de présélectionner et de former des talents pour d'éventuels postes de direction. Le deuxième traite des moyens à la disposition de la fonction publique pour coordonner les efforts déployés par divers ministères et organismes, notamment le leadership exercé à l'intérieur des organismes centraux et le perfectionnement des cadres de direction. Particulièrement important dans le contexte d'une institution complexe, le dernier couvre les activités plus générales liées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, qui fournissent le cadre orientant les activités de recrutement et de dotation en personnel.

La deuxième série d'activités—**concevoir les politiques et assurer la prestation des services**—est axée sur les rôles centraux de la fonction publique au service des gouvernements et des citoyens. Elle comprend non seulement les fonctions et les procédés liés à la formulation de conseils aux gouvernements et à la prestation (directe ou indirecte) de services aux citoyens, mais aussi les efforts de collaboration avec les gouvernements pour engager les citoyens dans la conception des politiques et la surveillance des services.

La troisième série d'activités—**encourager l'apprentissage, surveiller et réformer**—porte sur les différents modes d'apprentissage et d'adaptation des institutions de la fonction publique. Elle comprend le soutien à l'apprentissage, le perfectionnement professionnel et la promotion de valeurs et d'une éthique essentielles. Elle couvre aussi les efforts visant à examiner de près la mise en œuvre des programmes au moyen de mécanismes de contrôle internes et d'imputabilité

externes. Enfin, elle englobe les efforts constants que déploie la fonction publique pour améliorer ses pratiques, de façon réactive ou proactive⁵⁰. Il est à noter que le changement et l'innovation peuvent aussi se produire sans programme de réforme « officiel ».

Enfin, le modèle indique que les valeurs guidant les institutions de la fonction publique ne doivent pas se limiter à la troisième série d'activités. Comme le montre la **figure 2**, les « principales » valeurs cernées par le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique sont présentes dans toutes les séries d'activités. Cela suppose que des valeurs spécifiques sont invoquées ou exprimées dans la coordination et la gestion du personnel, la conception et la prestation de services ainsi que la promotion des activités d'apprentissage, de contrôle et de réforme. Quelques valeurs peuvent paraître plus pertinentes ou au contraire conflictuelles, d'où la nécessité d'assurer un équilibre dans certaines activités.

En bref, ce modèle est axé sur plusieurs procédés critiques visant à garantir la compétence, la souplesse, l'adaptabilité et l'intégrité de l'institution que représente la fonction publique. Au cœur d'un cadre plus vaste, il facilite l'élaboration d'une vision globale de l'évolution de la fonction publique canadienne au fil des ans. La suite du chapitre porte sur les trois derniers éléments.

2. Le régime de gouvernance

Le régime de gouvernement britannique, dit modèle de « Westminster », et le fédéralisme ont profondément façonné la fonction publique⁵¹. Aux fins de cette étude, mentionnons que le régime de gouvernance canadien se caractérise par les éléments suivants :

- Le premier ministre possède des pouvoirs étendus tant qu'il conserve la confiance de la Chambre des communes. Il n'est pas lié par une discipline de parti intransigeante, comme c'est le cas en Australie, ni par un Sénat élu ou à représentation provinciale, ni par une représentation proportionnelle à la Chambre des communes. De plus, le premier ministre ne peut perdre son poste sous l'effet d'une décision du caucus, comme cela peut arriver en Australie et au Royaume-Uni⁵²;
- Les ministres sont soumis à la primauté du droit et responsables devant la Chambre des communes, mais ils bénéficient de l'appui de fortes institutions centrales, tels le Cabinet du premier ministre et le système de Cabinet. Il est à noter que les Canadiens ont élu plusieurs gouvernements libéraux majoritaires, bien que d'autres partis aient également eu leurs faveurs et que des gouvernements minoritaires aient aussi été portés au pouvoir. Combiné avec un taux de roulement élevé à la Chambre et la présence d'un Parlement qui fait l'objet d'un contrôle serré, mais d'un financement médiocre, ce phénomène explique la faiblesse de l'opposition⁵³;

- Les gouvernements provinciaux et territoriaux jouissent de pouvoirs considérables et, comme le Canada possède l'une des fédérations les plus décentralisées au monde, cela permet l'établissement de relations asymétriques⁵⁴. La primauté dans différents champs de compétence et le déséquilibre fiscal attribuable au pouvoir de taxation du gouvernement fédéral suscitent un débat constant. Les gouvernements s'évertuent à démontrer directement leur raison d'être aux citoyens, aux communautés et aux secteurs d'activité, tout en s'efforçant de coordonner la prestation des services;
- Les secteurs des affaires, du travail et des organismes sans but lucratif ne font pas l'objet d'une véritable intégration verticale au Canada et, en général, les gouvernements ne partagent pas le pouvoir avec les groupes d'intérêt sociaux, bien qu'ils consultent ceux-ci et leur demandent conseil⁵⁵. Certains groupes d'intérêt peuvent exercer une forte influence dans des secteurs particuliers, mais le fédéralisme pondère leur influence. Ils n'influencent pas beaucoup la structure gouvernementale, ni la fonction publique.

Bref, le régime de gouvernance concentre généralement le pouvoir entre les mains des gouvernements majoritaires dirigés par des premiers ministres forts, dont les principaux rivaux se trouvent dans les autres ordres de gouvernement, l'opposition et les médias. Comme nous le relevons plus loin, les gouvernements ne subissent aucune concurrence externe pour façonner et contrôler la fonction publique en tant qu'institution. Si le problème devait se poser, ils exerceraient une influence considérable sur leur propre trajectoire en fonction de leurs priorités politiques et stratégiques ainsi que de leurs choix de gestion.

3. L'interaction des gouvernements et de la fonction publique

Les gouvernements entretiennent des liens complexes avec la fonction publique en tant qu'institution, sur laquelle ils exercent une grande influence. Une part importante de ce pouvoir est dévolue au premier ministre par l'intermédiaire de son Cabinet et du Bureau du Conseil privé (BCP). Toutefois, les attentes exprimées par le Cabinet, les comités du Cabinet, les ministres eux-mêmes et leur personnel ont aussi une incidence sur les interactions avec la fonction publique.

Notre cadre présente huit secteurs de compétence et d'influence gouvernementaux :

- Le mandat et les priorités des gouvernements;
- La conception des mécanismes décisionnels et de l'appareil gouvernemental;
- La nomination des sous-ministres par le premier ministre;
- La recherche de conseils stratégiques auprès de la fonction publique;

« ...le régime de gouvernance concentre généralement le pouvoir entre les mains des gouvernements majoritaires dirigés par des premiers ministres forts, dont les principaux rivaux se trouvent dans les autres ordres de gouvernement, dans l'opposition et dans les médias. »

- La supervision du rendement des ministères, des organismes et des sous-ministres;
- Les positions gouvernementales relativement à la structure et aux procédés de la fonction publique;
- L'intérêt et les capacités des bureaux ministériels;
- Le degré d'autonomie du Parlement par rapport au gouvernement.

La façon dont le premier ministre, ses collègues du Cabinet et les représentants élus exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs responsabilités a d'importantes répercussions sur la fonction publique en tant qu'institution. Les interactions entre les représentants élus et la fonction publique exigent des dirigeants politiques, tout comme des responsables de l'administration bureaucratique, une gestion stratégique et délicate, et le rendement du gouvernement et de la fonction publique est tributaire de saines relations entre tous.

S'il n'est pas de notre propos ici de sonder toutes les possibilités en détail, il reste que chaque secteur figurant ci-dessus peut faire l'objet d'une interprétation sous forme de *variables*. Certains changements pourraient modifier la nature des relations entre les gouvernements, les représentants élus et la fonction publique. Le point de mire empirique de cette étude est la fonction publique canadienne, mais nous reconnaissons l'exercice de pouvoirs gouvernementaux dans chacune des séries d'activités auxquelles sont consacrés les **chapitres 3, 4 et 5**. Le **chapitre 7** examine l'incidence du changement sur l'autonomie du Parlement, en plus de voir les options dont peut se prévaloir le gouvernement fédéral pour offrir des services à la fonction publique.

4. Le contexte de gouvernance : courants d'influence et sources de pression

Le contexte de gouvernance comporte son lot de défis, de tendances, d'incertitudes, voire d'occasions à saisir pour les décideurs et les institutions de la fonction publique. Notre cadre cerne quatre sources de pression interreliées, toutes plus importantes les unes que les autres et se disputant à qui mieux mieux l'attention des gouvernements :

- **Les défis**, tels la mondialisation économique, les enjeux environnementaux, la révolution des technologies de l'information et des communications, la sécurité internationale et le terrorisme, la distance géographique, la diversité régionale, la disparité de revenus et les politiques identitaires;
- **Les attentes** des autres ordres de gouvernement, y compris des provinces, des territoires et des municipalités, et celles d'autres pays, des organisations internationales, du secteur privé, des organismes sans but lucratif, des citoyens et de leurs communautés;

- **Les idées** au sujet des moyens d'améliorer la gouvernance à partir de mouvements intellectuels, d'exemples tirés d'autres pays ainsi que de la culture et des traditions du pays;
- **Les facteurs** incitatifs, comme des élections, l'arrivée de nouveaux gouvernements ou ministres, des scandales, des catastrophes ou des événements survenant dans d'autres pays ou territoires.

Pour mieux saisir ces pressions, on peut les comparer à des courants d'influence en évolution qui ne cessent de mettre à l'épreuve les gouvernements et la fonction publique, certains courants étant beaucoup plus prévisibles que d'autres⁵⁶. Notre but n'est pas de nous attarder aux subtilités de chaque courant, mais plutôt de montrer que la fonction publique devrait prévoir et suivre les événements se produisant à l'extérieur, conseiller et aider les gouvernements aux prises avec les défis de l'heure, s'adapter et renouveler ses capacités de façon à pouvoir assumer de nouveaux rôles et des responsabilités différentes.

Le cadre dans son contexte : prochaines étapes pour la définition d'un modèle

La **figure 3** présente notre cadre entier, en quatre volets, avec, comme élément central, le modèle établi pour définir la fonction publique canadienne en tant qu'institution. Elle permet de décrire à grands traits le style administratif de la fonction publique dans différents secteurs et de déterminer si, globalement, le tout décèle une approche distincte, voire peut-être exemplaire, comparativement à ce qui se fait ailleurs dans le monde. Même sur le plan conceptuel, il importe de rappeler que les différents éléments composant la gestion de la fonction publique en tant qu'institution sont intégralement interreliés et associés au régime de gouvernance plus vaste. Nous reviendrons plus tard sur ce point important.

Lorsqu'ils prendront connaissance de ce cadre, certains lecteurs remarqueront que des « explications » sont nécessaires pour mieux saisir les lacunes et les pratiques actuelles; d'autres décèleront plutôt un problème sur le plan de la « conception ». Rappelons cependant que cette étude vise à cerner comment la fonction publique œuvre généralement en tant qu'institution. La formulation d'hypothèses quant aux facteurs incitant à d'importants changements dans la façon dont la fonction publique œuvre ou atteint ses objectifs, ou quant à la manière dont elle se distingue des fonctions publiques d'autres pays sur ce plan, relève du domaine explicatif et théorique (voir l'annexe).

« La façon dont le premier ministre, ses collègues du Cabinet et les représentants élus exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs responsabilités a d'importantes répercussions sur la fonction publique en tant qu'institution. »

Dans les trois prochains chapitres, nous examinerons de plus près chacune des trois séries d'activités qui caractérisent une institution de la fonction publique performante. Aux fins de l'analyse, nous avons opté pour une approche à deux volets qui nous amènera à présenter les grandes caractéristiques traditionnelles des pratiques relevant de chaque série et à montrer comment elles ont changé ces dernières années, puis à déterminer si ces pratiques changeantes sont distinctes ou exemplaires sous un angle comparatif⁵⁷, correspondant à ce que Iain Gow décrit comme une spécificité hypothétique qui dépend « à la fois du temps et de l'espace⁵⁸ ». Le cas échéant, nous soulignerons également dans ces chapitres les cas où l'interface entre le gouvernement et la fonction publique représente un facteur crucial, ainsi que ceux où une enquête empirique plus poussée s'impose.

FIGURE 3 CADRE ET MODÈLE DÉTAILLÉS

LE CONTEXTE ÉVOLUTIF DE LA GOUVERNANCE

DÉFIS

- économiques
- sociaux
- environnementaux
- technologiques
- internationaux

ATTENTES

- les provinces
- les territoires
- les municipalités
- les citoyens, les ONG
- les entrepreneurs
- la communauté internationale

IDÉES, NORMES

- la culture politique
- la tradition administrative
- les idées sur les réformes
- les modèles

ÉVÉNEMENTS

- les élections
- les désastres, les échecs
- les scandales
- les événements ailleurs

RÉGIME DE GOUVERNANCE

Gestion publique de type britannique, premier ministre fort, centre solide, système uninominal majoritaire à un tour, sénateurs nommés, faible opposition, fédération, rivalité entre les compétences, diversité régionale, système judiciaire indépendant, Charte des droits, organismes de supervision dépendants

RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA FONCTION PUBLIQUE

Mandats et priorités stratégiques des gouvernements	Recherche de bons conseils d'orientation stratégique
Élaboration du processus décisionnel (PM)	Fonction d'analyse critique à partir du Centre
Législation, changement structurel (PM)	Participation aux affaires de la fonction publique
Nomination des sous-ministres (PM)	Capacités des cabinets ministériels
	Degré d'autonomie du Parlement

INSTITUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE : PROCESSUS ET VALEURS CLÉS

<p>RECRECITER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS CHAPITRE 3</p> <p>ATTIRER ET FORMER LES TALENTS</p> <p>COORDONNER À PARTIR DU CENTRE</p> <p>GÉRER LE SYSTÈME DES RH</p>	<p>CONCEVOIR LES POLITIQUES ET OFFRIR LES SERVICES CHAPITRE 4</p> <p>CONSEILLER SUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES</p> <p>OFFRIR LES SERVICES</p> <p>FAIRE PARTICIPER LES CITOYENS</p>	<p>ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER CHAPITRE 5</p> <p>PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE ET LES VALEURS</p> <p>CONTRÔLER, SUPERVISER ET RENDRE COMPTE</p> <p>RÉFORMER : LEADERSHIP ET ENGAGEMENT</p>
<p>Valeurs de la fonction publique : démocratie, personnes, éthique, professionnalisme (traditionnel et nouveau)</p>		

Partie 2 :

Explorer les séries d'activités



Chapitre 3

Recruter les talents et harmoniser les efforts

Les organisations de la fonction publique mobilisent des experts et coordonnent les efforts pour réaliser les aspirations stratégiques de gouvernements élus et assurer ou surveiller la mise en œuvre des programmes. La nature de la fonction publique tient d'une part aux modes de recrutement et de perfectionnement de ses employés et de ses dirigeants et, d'autre part, au style de leadership exercé. Dans une institution aussi complexe que la fonction publique canadienne, qui comporte un large éventail de ministères et d'organismes œuvrant dans un contexte politique commun, les questions que soulèvent la coordination et la direction des organismes centraux revêtent une grande importance – ces organismes servent en quelque sorte à sceller les éléments constitutifs de la structure à la base de la fonction publique.

Dans ce chapitre, nous examinerons d'abord les principes sous-jacents à la naissance d'une fonction publique canadienne professionnelle et à l'établissement de normes et pratiques qui étaient les siennes, ces dernières années, aux chapitres du mérite, de la promotion professionnelle et de la diversité. Dans un deuxième temps, nous nous arrêterons à la gestion et à l'évolution des ressources humaines au sein de la fonction publique canadienne. Enfin, nous verrons comment le premier ministre et le greffier tentent de relier les différentes composantes de la fonction publique. L'évolution des politiques, des pratiques et des institutions ainsi que les éléments auxquels la fonction publique canadienne doit sa spécificité seront abordés en filigrane.

Attirer et former les talents

Le désir de créer et de conserver une fonction publique professionnelle et impartiale est la pierre de touche des gouvernements canadiens depuis près de cent ans. Parmi les étapes qui ont jalonné l'atteinte de ce but, figurent l'adoption du principe du mérite, en 1918, et la mise sur pied d'un régime administratif pour orienter le recrutement et la promotion, mais ce ne sont pas les seules. Le régime administratif établi par la Commission de la fonction publique (CFP) consistait en un système de classification complexe, basé sur les postes, que, dans les années 1920, l'on considérait comme étant novateur. Néanmoins, il est rapidement devenu une plaie pour les sous-ministres et les gestionnaires à cause des règles et procédures, de la paperasserie, des délais à respecter et de son coût administratif, dont se sont préoccupés les ministres du Conseil du Trésor dès le départ. La gestion du principe du mérite est devenue plus compliquée à la fin des années 1960 avec la reconnaissance officielle des syndicats de la fonction publique, des conventions collectives et du droit de contester les nominations effectuées par les gestionnaires — le tout étant superposé sur le système de nomination à un poste⁵⁹. Nous étudions ici comment le système du mérite a donné naissance à des attentes relativement à la carrière dans la fonction publique, en plus de décrire les enjeux liés à la flexibilité et à la diversité qui l'ont mis à l'épreuve.

« Le désir de créer et de conserver une fonction publique professionnelle et impartiale est la pierre de touche des gouvernements canadiens depuis près de cent ans. »

« Même si les dirigeants de la fonction publique sont réticents à parler d'une "carrière", cela ne signifie pas pour autant que les emplois à vie ont disparu⁶³. Fait intéressant, la fonction publique australienne continue de mettre l'accent sur la carrière de fonctionnaire, malgré une approche très décentralisée dans la gestion de ses ressources humaines. »

Le système du mérite est né du désir de mettre fin au favoritisme politique et de rehausser la qualité de la fonction publique, dans un contexte où il était particulièrement important de le faire pour reconnaître dans la discrétion administrative une caractéristique de la fonction publique. Si le but visé n'était pas de créer la notion de « carrière » dans la fonction publique, c'est ce qui s'est produit en raison des protections accordées aux employés et de la croissance constante des programmes et des ministères jusque dans les années 1990⁶⁰. La plupart des employés débutant à un poste au niveau d'entrée se sont progressivement hissés à des échelons de responsabilité plus élevés. On accordait des promotions en vertu du principe du mérite, généralement à l'interne. Toutefois, très tôt, il a fallu définir, combler et assujettir à des règles les différents postes à pourvoir, plutôt que faire progresser la carrière des titulaires de postes présents. Au cours des années 1950, au sein même de la fonction publique, on a commencé à s'inquiéter des lacunes constatées en matière de perfectionnement professionnel et de recrutement chez les gestionnaires et les hauts fonctionnaires⁶¹.

Depuis les années 1960, la fonction publique canadienne est davantage en mesure d'aider ses employés à bâtir une carrière, même avec le déclin de la sacro-sainte sécurité d'emploi. Plusieurs grands pas ont été faits durant la période 1960-1990 : l'établissement d'une capacité de planification centrale pour le perfectionnement professionnel; une plus grande sensibilisation à la nécessité du perfectionnement professionnel par opposition à la formation; le recrutement et la formation dans le cadre des efforts de planification de la relève; la préparation de fonctionnaires intéressés à assumer plus de responsabilités. Cependant, à partir de la Deuxième Guerre mondiale, les fonctionnaires avaient fini par s'attendre à une carrière à vie et à bénéficier de promotions constantes, alors que les programmes gouvernementaux ne cessaient de croître. Leurs attentes n'ont pas été ébranlées par les contraintes des années 1980. En revanche, avec le budget de 1992, la restructuration de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994-1995, qui ont réduit ou éliminé de nombreux organismes ou programmes, bon nombre de fonctionnaires ont perdu leur poste ou subi un transfert, parfois à l'extérieur de la fonction publique. La loyauté des fonctionnaires, sous le choc, s'est alors mise à chanceler. Dès lors, on avait de nouveaux motifs d'assurer son perfectionnement professionnel⁶², désormais estimé comme étant la meilleure stratégie de sécurité d'emploi, mais cela supposait des responsabilités partagées entre les employés et l'employeur en faveur de l'apprentissage continu pour garantir la pertinence des compétences.

Même si les dirigeants de la fonction publique sont réticents à parler d'une « carrière », cela ne signifie pas pour autant que les emplois à vie ont disparu⁶³. Fait intéressant, la fonction publique australienne continue de mettre l'accent sur la carrière de fonctionnaire, malgré une approche très décentralisée dans la gestion de ses ressources humaines. Dans le régime australien, tous les ministères agissent comme des employeurs distincts, bien qu'ils soient liés par les mêmes dispositions relatives aux mises à pied si les fonctionnaires deviennent excédentaires⁶⁴. Par contraste, la fonction publique canadienne ne se fie plus uniquement à son personnel permanent pour répondre à tous ses besoins en matière d'expertise, n'hésitant pas à conclure des contrats avec des employés temporaires, des fournisseurs de services et divers réseaux. Il ne s'agit pas d'un

phénomène nouveau : le nombre d'employés temporaires a fluctué pendant plusieurs décennies, en fonction des objectifs des gouvernements. À la fin des années 1990, Gow et Simard ont laissé entendre que le recours à des employés temporaires était plus élevé dans la fonction publique canadienne que dans celles d'autres administrations publiques, mais leurs données n'étaient pas précises⁶⁵. On a toujours demandé de limiter le recours aux employés temporaires, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) représentant la plus récente invitation en ce sens. Le Canada n'est peut-être pas déphasé par rapport aux autres pays dans ses efforts pour atteindre l'équilibre sur ce plan, mais, concrètement, il y a lieu de se demander dans quelle mesure la fonction publique a réussi à recruter des employés et à assurer la relève dans certains secteurs, ministères et collectivités fonctionnelles.

Les efforts visant à réformer la structure du système de dotation des postes ont été moins fructueux. Le principe du mérite appliqué au Canada a toujours été une source de frustrations pour les sous-ministres et les gestionnaires à cause des longs et fastidieux processus d'approbation à suivre pour afficher et combler des postes d'une durée indéterminée⁶⁶. On a récemment noté des préoccupations à ce sujet, à l'intérieur comme à l'extérieur de la fonction publique, dans le contexte des projets de renouvellement⁶⁷. De nombreux gestionnaires ont jugé qu'il était plus rapide d'embaucher et de renouveler leur personnel pour une période déterminée, d'autant plus qu'ils conservaient une marge de manœuvre budgétaire, même si cela créait un effectif occasionnel au niveau d'entrée⁶⁸. Vers la fin des années 1990, lorsque les gestionnaires ont pu offrir des postes d'une durée indéterminée, les candidats « à l'interne » participaient aux concours. De plus, certains ministères évitaient un examen externe en reclassifiant les postes existants. Le projet FP 2000 a entraîné l'adoption de nouvelles approches pour la classification et l'évaluation des postes, notamment l'élaboration de la Norme générale de classification, qui a donné une plus grande souplesse aux gestionnaires et de meilleures références comparatives aux organismes centraux. Toutefois, dix ans plus tard, une nouvelle approche fondée sur les groupes professionnels existants s'est substituée aux recommandations de FP 2000⁶⁹. En 2001, le premier ministre Chrétien a mis sur pied le Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, auquel on doit la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), adoptée en 2003. Cette loi, en vertu de laquelle le recrutement et la promotion des employés relèvent des sous-ministres, prévoit notamment de nouvelles normes et règles pour convertir les nominations pour une période déterminée en postes d'une durée indéterminée⁷⁰.

La diversification accrue de la fonction publique a toujours posé un défi stimulant pour l'application du principe du mérite. La volonté du gouvernement canadien de favoriser l'essor d'un pays biculturel et multiculturel, qui s'est manifestée dans les années 1960 et 1970, a créé des possibilités à l'intention des francophones, plus particulièrement aux postes de gestion et de direction, en plus de favoriser la prestation de services dans les deux langues officielles, là où il était justifié de le faire. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a lancé des programmes de formation linguistique à tous les échelons, administrés par la CFP. Cependant, il a fallu attendre le début des années 1990 pour assister à des efforts concertés afin d'accroître la diversité dans la fonction publique⁷¹. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1995 permettait la mise en œuvre

de programmes d'équité en emploi ainsi que l'élimination d'obstacles à l'emploi pour des groupes désignés. En 2002, la CFP a élargi la définition du principe du mérite en faveur d'une fonction publique « compétente, non partisane et représentative », notant que les gouvernements précédents avaient établi des préférences pour l'embauche d'anciens combattants, de candidats locaux et de citoyens canadiens dans la fonction publique⁷². La LMFP a donné aux sous-ministres des occasions encore plus nombreuses de promouvoir la diversité, en plus de transférer la formation linguistique de la CFP à l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), permettant ainsi à la première d'axer ses efforts sur la vérification. Enfin, dans le cadre d'une plus vaste initiative visant à accroître le bilinguisme, le premier ministre Chrétien a annoncé des exigences plus rigoureuses pour l'accession aux postes de direction et la promotion, qui reliaient la compétence linguistique à la rémunération au rendement et au perfectionnement professionnel. Cette initiative prévoyait également une vérification plus étroite⁷³.

Si le fait d'encourager l'établissement d'une fonction publique professionnelle, non partisane, bilingue, représentative et basée sur le mérite n'est pas unique à l'échelle internationale, il revêt une importance particulière au Canada. Hormis de rares exceptions⁷⁴, la question du favoritisme politique dans la fonction publique n'a pas refait surface depuis des dizaines d'années. En revanche, le mérite conserve son importance, car la fonction publique doit continuer d'inspirer confiance au gouvernement et au public dans un pays diversifié sur les plans linguistique et géographique. Le Canada compte parmi les rares pays qui encouragent la diversité et la représentativité dans leur fonction publique nationale. La diversité n'est plus simplement perçue comme un moyen d'obtenir réparation face à des iniquités passées, mais aussi comme un atout en faveur de l'apprentissage organisationnel, grâce auquel les ministres recevront de meilleurs conseils et les citoyens profiteront de meilleurs services.

Le régime des ressources humaines : un centre complexe, mais une fonction publique unifiée?

L'expérience vécue avec les réformes de la fonction publique canadienne nous incite à examiner la gouvernance sous un angle plus large. L'apparition des conventions collectives, à la fin des années 1960, a compliqué encore davantage le régime des RH, alors que la CFP et la Commission des relations de travail dans la fonction publique étaient intégrées au SCT et que, à titre d'« employeur⁷⁵», celui-ci se voyait confier un rôle direct dans la supervision des ressources humaines. Jusqu'à la fin des années 1980, le SCT approuvait tous les plans organisationnels et les projets de dotation relatifs aux nouveaux programmes après l'adoption de décisions stratégiques. Au cours des années 1970, le BCP avait élargi ses capacités pour la nomination des cadres supérieurs et la coordination des équipes de direction dans l'ensemble de la fonction publique. À partir de 1992, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, qui avait officiellement reçu le titre supplémentaire de « chef de la fonction publique », devait remettre un rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique. On a aussi créé le CCG en lui donnant pour mandat de promouvoir le perfectionnement des cadres et des gestionnaires.

La complexité s'est encore accrue avec la délégation de pouvoirs administratifs dans l'ensemble des organismes centraux et aux dirigeants des ministères en matière de dotation et de langues officielles, ainsi que la conclusion de nombreuses ententes de collaboration, la mise sur pied de divers groupes de travail comportant des membres communs et des nominations conjointes au sein de comités consultatifs.

Cette complexité ne s'est guère dissipée avec les réformes relatives à la LMFP lancées par le gouvernement Chrétien, alors sortant, ni avec les modifications apportées à l'appareil gouvernemental par le gouvernement Martin, en décembre 2003. On a précisé la mission de la nouvelle École de la fonction publique du Canada (EFPC), qui combinait le CCG et Formation et perfectionnement Canada, ainsi que celle de la CFP en transférant les responsabilités relatives à la formation linguistique à l'EFPC. Les responsabilités stratégiques liées à la gestion des RH ont cependant été réparties au départ entre trois ministères : la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC), le SCT et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). La loi prévoyait également la création d'une nouvelle Commission des relations de travail dans la fonction publique, du Tribunal de la dotation de la fonction publique, de la Commission de l'intérêt public ainsi que de comités de consultation patronale-syndicale dans tous les ministères. Les buts recherchés consistaient à améliorer les procédures de recrutement utilisées par les gestionnaires, à favoriser des relations patronales-syndicales simplifiées et axées sur la collaboration, à mieux intégrer les activités d'apprentissage et à augmenter la responsabilité relative à la gestion des ressources humaines. Malgré des débuts confus quant au ministre qui serait responsable de l'AGRHFPC, celle-ci fait à nouveau partie du portefeuille du Conseil du Trésor et relève de son président, à l'instar des responsabilités relatives aux conventions collectives et à l'EFPC. La portée et la complexité des réformes déclenchées par la LMFP ont nécessité la conception d'une structure de surveillance complexe, outre des années de mise en œuvre⁷⁶. Une recherche empirique sur l'ensemble des ministères et des administrations publiques déterminera si ces changements influenceront sur le travail des cadres de premier niveau.

Les nombreuses ressources centrales affectées pour superviser la fonction des RH dans la fonction publique canadienne ont mené à la formation d'un réseau particulièrement fragmenté de pouvoirs. Les sous-ministres et gestionnaires ont non seulement eu à retrouver leur chemin dans un dédale complexe de contraintes et d'initiatives centrales relatives aux RH avant et après la LMFP, mais il en a été de même pour ceux qui ont cherché à réformer l'ensemble du régime. Comment expliquer cette fragmentation et cet investissement du centre? Que peut-on en déduire sur la fonction publique canadienne en tant qu'institution?

D'un côté, il importe de considérer que les dirigeants de la fonction publique aspirent à une institution « unifiée », une expression qui était plus répandue dans les années 1970 et 1980. Une fonction publique unifiée permettrait notamment d'atteindre les buts suivants : **(1)** des normes communes relativement au mérite, au bilinguisme, à la rémunération et à la prestation de services; **(2)** une mobilité accrue et plus de perspectives de carrière pour les employés d'un

« La portée et la complexité des réformes déclenchées par la LMFP ont nécessité la conception d'une structure de surveillance complexe, outre des années de mise en œuvre. Une recherche empirique dans l'ensemble des ministères et des administrations publiques déterminera si ces changements influenceront sur le travail des cadres de premier niveau. »

ministère et d'un organisme à l'autre; **(3)** la reconnaissance de la valeur des employés ayant assumé divers rôles dans la fonction publique ou dans diverses régions au pays; **(4)** un sens partagé de la contribution totale de la fonction publique canadienne dans l'ensemble du pays et entre les ministères; **(5)** une meilleure aptitude à produire ses propres dirigeants, plutôt que de voir parachuter des cadres d'autres domaines ou secteurs pour gérer le personnel subalterne. Lorsqu'ils sont combinés avec le besoin de conserver, au moins en apparence, une fonction publique crédible, représentative et de qualité supérieure dans un pays diversifié sur les plans géographique et culturel, ces facteurs militent en faveur du renforcement des capacités centrales pour suivre et améliorer le rendement de la fonction publique.

Une autre façon d'expliquer cette complexité persistante serait d'y voir une *réaction* au fait que les responsabilités centrales déjà allouées sont elles-mêmes compliquées. Le SCT et la CFP gèrent tant de politiques en matière de RH qu'il a longtemps été difficile d'assurer un suivi et d'éliminer les politiques et les directives désuètes. Les politiques bureaucratiques et les inquiétudes au sujet de la culture de certains organismes centraux ont fait en sorte que de nouvelles unités ou d'autres programmes ont vu le jour à côté des anciens. Seul un gouvernement très motivé, doté d'une équipe de sous-ministres déterminés, pourrait restructurer les organisations et les pouvoirs (un changement aussi fondamental s'est produit en Australie, lorsque le gouvernement a adopté une loi sur les négociations en milieu de travail dans tous les secteurs, en vertu de laquelle chaque ministère faisait dorénavant figure d'employeur distinct). Voilà ce qui explique le besoin d'une réforme sélective et ciblée ainsi que la tendance à créer des secrétariats, des groupes de travail et de petits organismes — lesquels peuvent être réintégrés aux organismes centraux si les dossiers qu'ils traitent ne sont plus prioritaires ou s'il devient plus simple de les gérer en les intégrant aux activités courantes d'un organisme central plus important.

Un troisième point de vue consiste à considérer que l'investissement dans les efforts centraux de coordination et de supervision de la fonction des RH est motivé par la *crainte* qu'une institution morcelée soit plus sujette au favoritisme, et par la *conviction* qu'une institution intégrée sert mieux les gouvernements⁷⁷. De ce point de vue, une fonction publique unifiée s'appuierait sur des valeurs plus solides, serait mieux en mesure d'attirer et de retenir les talents et relèverait plus facilement les défis de la gouvernance. La réticence des dirigeants de la fonction publique et du gouvernement à emboîter le pas à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, dans les années 1980, ne tenait pas uniquement aux théories sur les avantages que confèrent des capacités d'élaboration de politiques et de prestation de services à proximité, mais aussi aux arguments sur les composantes distinguant une institution de la fonction publique vigoureuse et dynamique.

Le concept de « fonction publique unifiée » a commencé à perdre de son attrait au milieu des années 1990 à cause des décisions découlant de l'Examen des programmes, de la création des organismes de service et de fondations indépendantes ainsi que, comme l'a montré Mme Bourgon, du processus plus général de commercialisation de l'État et de l'emprunt de pratiques de gestion privées⁷⁸. En outre, les organismes de services spéciaux, les budgets de fonctionnement uniques, la réduction de la surveillance exercée par le SCT sur les structures des programmes et les postes, sans parler, plus récemment⁷⁹, du retrait de la CFP, qui ne surveille et

ne vérifie plus avec autant de rigueur les pratiques de recrutement et de reclassification, ont eu pour résultat une plus grande diversification des pratiques des RH dans l'ensemble de la fonction publique. De plus, de nombreux employés de la fonction publique font maintenant leur carrière entière dans une région ou dans des services spécifiques, ou encore dans un seul ministère ou organisme. Peu importe l'intensité de leur fierté à titre de « fonctionnaires », de nombreux employés comprennent à peine le ministère où ils travaillent, encore moins la fonction publique plus vaste. En fait, le concept de « fonction publique unifiée » pourrait bien n'intéresser vraiment que les cadres et le personnel gravissant les échelons ou mutés à un autre ministère/organisme⁸⁰.

Depuis le début des années 1990, les dirigeants de la fonction publique ont investi des efforts et des ressources considérables dans la promotion d'une nouvelle identité institutionnelle. Le projet FP 2000 et le CCG devaient encourager la cohésion et le renouvellement. Le greffier de l'époque devait publier un rapport annuel sur l'état de la fonction publique à l'intention du premier ministre, et profiter de l'occasion pour revoir les réalisations et les orientations stratégiques de l'institution⁸¹. Le CCG et les greffiers qui ont suivi n'ont pas reculé devant les dépenses et les efforts pour atteindre la fonction publique en lançant des campagnes de renouvellement et de recrutement pangouvernementales, en réveillant le sentiment d'appartenance dans l'ensemble de la fonction publique, des collectivités fonctionnelles et des niveaux de gestion, en misant beaucoup plus sur le perfectionnement professionnel, en organisant des événements de reconnaissance du mérite et en sondant les employés de l'ensemble de la fonction publique⁸². Le jargon de la « fonction publique unifiée » a cédé la place aux préceptes de la gouvernance horizontale et à un vif intérêt à l'égard de meilleures initiatives pour la coordination des politiques et la prestation des services. Il n'en demeure pas moins que le désir de cohésion et de partage des valeurs demeure fort et que, sans doute, des dirigeants tentent de faire miroiter à leur personnel qu'ils font la promotion de la fonction publique auprès des citoyens et des intervenants intéressés (voir le **chapitre 7**).

Le régime de gestion des RH est indéniablement complexe en comparaison de ce qu'il est ailleurs dans le monde, preuve de l'importance accordée à une fonction publique professionnelle ainsi que des intérêts et des valeurs en jeu. Malgré l'énergie considérable qu'a exigée l'évaluation du besoin de changement, la réforme s'est déroulée lentement. La réticence s'est manifestée du côté des personnes inquiètes que l'on attaque les traditions et des cadres à l'origine d'une fonction publique haut de gamme, selon la norme internationale. D'autres ont cependant fait valoir que l'incapacité à réagir plus rapidement engendrait elle-même des risques pour l'avenir.

La coordination centrale et le groupe de la direction

Le Canada entre dans le cercle restreint des pays dotés d'un régime parlementaire et d'organismes centraux influents pour conseiller les gouvernements en matière de politiques et coordonner la mise en œuvre de politiques et de programmes d'un ministère et d'un organisme à l'autre. On compare souvent le Canada à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, plutôt qu'à d'autres pays aux structures centrales relativement plus faibles en raison de la prédominance

« Depuis les années 1960, les gouvernements canadiens ont acquis une réputation pour leur expérience et leur “fascination” pour les structures des organismes centraux. D’ailleurs, à ce jour, parmi tous les pays dotés d’un système de gouvernement britannique, le Canada est celui dont l’appareil central est le plus complexe⁸⁵. »

traditionnelle de gouvernements de coalition, de cabinets de présidents ou de premiers ministres moins aptes à agir, d’un parlement fort ou de ministères jouissant d’une plus grande autonomie administrative et juridique⁸³. Les premiers ministres coordonnent la prise de décisions par l’intermédiaire du Cabinet du premier ministre (CPM) et du BCP, les réunions du Cabinet et de ses comités, les relations bilatérales avec les ministres et les sous-ministres et la plupart des processus des organismes centraux (à l’exception de la CFP, qui relève directement du Parlement). Le réseau des cadres de direction de la fonction publique, qui s’étend dans l’ensemble des organismes centraux et des ministères opérationnels, constitue un autre instrument de coordination important. Les activités du groupe de la direction font l’objet d’un contrôle par l’intermédiaire des sous-ministres nommés par le premier ministre et par le greffier, ainsi qu’au moyen de divers processus de socialisation.

Le gouvernement canadien compte de nombreux organismes centraux, chacun ayant une portée différente. Divers organismes centraux interviennent pour régler les questions relatives aux politiques ou à la gestion, comme le CPM, le BCP, les Finances, le SCT et la CFP, et le cercle qu’ils forment peut s’élargir pour inclure des secrétariats spéciaux ou des ministères hiérarchiques, comme le ministère de la Justice ou celui des Affaires étrangères⁸⁴. Depuis les années 1960, les gouvernements canadiens ont acquis une réputation pour leur expérience et leur « fascination » relatives aux structures des organismes centraux. D’ailleurs, à ce jour, parmi tous les pays dotés d’un système de gouvernement britannique, le Canada est celui dont l’appareil central est le plus complexe⁸⁵. La décision de délester le ministère des Finances de certaines unités pour créer le SCT, en 1968, n’était pas unique en son genre (le gouvernement australien a séparé le Trésor de son ministère des Finances et de l’Administration en 1976). La réputation du Canada résulte plutôt des capacités accrues conférées au BCP au début des années 1970, qui se sont traduites par la création du Bureau du contrôleur général en 1978, de deux nouveaux ministères d’État, un an plus tard, dans le cadre du complexe Système de gestion des secteurs de dépenses et, au tout début, d’un Bureau des relations fédérales-provinciales indépendant du BCP. Si quelques-uns de ces organismes et certaines capacités ont été éliminés ou rationalisés, la prolifération des organismes centraux et des secrétariats mis sur pied pour des initiatives spécifiques n’a pas cessé.

Ces derniers temps, on s’est surtout inquiété de la façon dont le premier ministre utilisait notamment les organismes centraux, parmi les instruments et pouvoirs à sa portée, pour imposer des priorités au Cabinet et détourner l’attention des questions ne figurant pas au cœur de son programme⁸⁶. Outre la position relativement protégée du premier ministre canadien par rapport aux coups d’État du caucus ou des partis politiques, il reste que les premiers ministres et les présidents de nombreux pays de l’OCDE ont tenté d’accroître les capacités de coordination et de gestion stratégique pour mieux composer avec les défis relatifs à la gouvernance — le gouvernement du Royaume-Uni sous Blair en offre d’ailleurs un bon exemple⁸⁷. Toutefois, l’appareil central d’Ottawa est sans égal dans les autres régimes de gouvernement britanniques sur le plan de la complexité, bien qu’une recherche peu abondante ait documenté l’évolution du style et des capacités des organismes centraux dans différents domaines fonctionnels. Même si

elles ont remodelé et circonscrit certaines capacités centrales, les modifications d'abord apportées par la LMFP et, en décembre 2003, par le premier ministre Martin n'ont pas réussi à alléger l'appareil central; elles l'ont même peut-être alourdi.

Une perspective historique permet de suivre comment la coordination de l'équipe de la direction a évolué au fil des ans. À « l'ère des mandarins », des années 1930 aux années 1950, les dirigeants de la fonction publique astucieux se fiaient beaucoup à leurs réseaux personnels pour recruter des candidats prometteurs dans les universités en vue et dans le secteur privé, qu'ils formaient ensuite pour leur confier des rôles de direction⁸⁸. Ces pratiques témoignaient d'un désir de préparer la direction de la fonction publique canadienne à de nouveaux défis. Après la Deuxième Guerre mondiale, face à une fonction publique en pleine expansion et moins personnalisée, bon nombre de dirigeants se sont rendu compte qu'ils ne possédaient pas les outils nécessaires au recrutement et à la formation de ceux qui prendraient leur relève⁸⁹. On a aussi débattu du fait que la fonction publique pourrait miser davantage sur le perfectionnement professionnel que sur la formation reliée au poste occupé. Au début des années 1970, un secrétariat destiné aux cadres supérieurs au sein du BCP ainsi que le Comité des hauts fonctionnaires ont commencé à conseiller le gouvernement au sujet du personnel de niveau supérieur et de questions connexes.

Vers la fin des années 1970, non seulement la fonction publique produisait-elle ses propres dirigeants, mais de nouvelles possibilités d'avancement professionnel étaient offertes aux gestionnaires supérieurs et aux cadres de direction dans l'ensemble de l'institution grandissante⁹⁰. C'est alors qu'a commencé la rotation systématique des cadres de direction dans l'ensemble de la fonction publique, une pratique exercée pour enrichir l'expérience et, aussi, assurer la cohésion, le transfert des connaissances et la diffusion des talents. Cette pratique est cruciale dans un pays diversifié sur les plans géographique et politique : les cadres de la fonction publique doivent être bien au fait des contextes locaux lorsqu'ils conseillent les gouvernements et administrent des programmes nationaux. Enfin, contrairement aux pratiques anciennes et à quelques autres administrations, les candidats à des postes de direction n'étaient plus recrutés dans certaines universités, disciplines ou professions. De fait, la proportion de cadres de direction provenant de l'extérieur de la fonction publique canadienne était en baisse.

Le tournant suivant a été pris dans les années 1980, après des années de restrictions et de compressions au niveau de la direction, alors qu'un phénomène d'anomie prenait de l'ampleur. En 1979, établissant l'existence d'un fossé entre les gestionnaires supérieurs et le groupe de la direction, David Zussman et Jak Jabes ont plaidé en faveur d'activités de perfectionnement professionnel plus nombreuses pour encourager les carrières dans le groupe de la direction, outre un accès plus facile aux occasions de formation en fonction des postes occupés⁹¹. Des arguments de la sorte ont mené au projet FP 2000, à la combinaison de la gestion supérieure avec les groupes de la direction et à la création du CCG, qui, responsable du perfectionnement des cadres, a lancé le Programme avancé en gestion. Ainsi, malgré les bouleversements provoqués par la restructuration de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994-1995, le perfectionnement des cadres de direction était placé sur des bases différentes dès le milieu des années 1990.

« Le Canada se distingue des autres pays par l'importance que le premier ministre et le greffier accordent au groupe de la direction, non seulement perçu comme une ressource gouvernementale et un groupe en soi, mais aussi mis à profit dans les projets consultatifs, les réformes et les activités d'apprentissage. »

Des prévisions démographiques peu réjouissantes ont eu pour effet d'inscrire résolument au programme gouvernemental le renouvellement et le recrutement des gestionnaires supérieurs et intermédiaires, d'où la création de La Relève et du Réseau du leadership et un intérêt plus vif à l'égard du perfectionnement professionnel⁹². Plusieurs programmes de recrutement visant à trouver et à former des cadres au niveau d'entrée ont aussi vu le jour, comme le Programme de formation accélérée pour les économistes et le Programme de stagiaires en gestion, alors que le programme Cours et affectations de perfectionnement a été réorganisé et bonifié d'un volet éducatif. Certains ministères ont lancé des programmes de recrutement ou amélioré ceux qui existaient pour appuyer les campagnes plus vastes de la CFP à ce chapitre. Durant les années 1990, l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada est devenue de plus en plus active, entreprenant de nombreuses études sur les cadres de direction, souvent en collaboration avec la CFP, le CCG et le SCT⁹³. En bref, la fonction publique « de l'ère des mandarins » se détache nettement de celle d'aujourd'hui, avec ses centaines de sous-ministres, de sous-ministres délégués et de sous-ministres adjoints (SMA) bénéficiant de programmes de perfectionnement professionnel, de mentorat, de processus de sélection, d'affectations par rotation et de rémunération au rendement⁹⁴.

Le Canada se distingue des autres pays par l'importance que le premier ministre et le greffier accordent au groupe de la direction, non seulement perçu comme une ressource gouvernementale et un groupe en soi, mais aussi mis à profit dans les projets consultatifs, les réformes et les activités d'apprentissage. Toutes les semaines, le greffier convie les sous-ministres à un déjeuner-causerie, en plus de les inviter à des séances de réflexion qui font partie intégrante du cycle de planification annuel, de les faire participer à la préparation du discours du Trône, des transitions gouvernementales et des mandats à approuver (plus ouverts depuis le milieu des années 1990⁹⁵) et de les faire agir à titre de « chefs de file » pour diverses initiatives ou collectivités fonctionnelles. Depuis le début des années 1990, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints sont encouragés à siéger au sein de comités consultatifs d'organismes centraux (p. ex., le Conseil consultatif du SCT), à faire partie de groupes de travail (p. ex., FP 2000 ou les groupes de travail des sous-ministres de 1996) ou à superviser des projets de recherche-action menés par l'EFPC ou le CCG. Si le sentiment d'enthousiasme varie d'un cadre à l'autre quant au niveau de participation possible en raison d'un ordre du jour bien rempli, ces activités sont désormais considérées comme normales et font partie des objectifs de rendement des cadres⁹⁶. Au sommet de cette structure, le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) et ses sous-comités conseillent le greffier sur des questions clés, examinent le rendement des sous-ministres et s'efforcent de promouvoir la culture organisationnelle⁹⁷.

Les sous-ministres sont tous nommés par le premier ministre, et rares sont les candidats choisis aux postes de greffier et de secrétaire du Cabinet qui n'ont pas d'abord été sous-ministres. Le premier ministre désigne un greffier qui a de l'expérience, dont le style de leadership peut faire progresser le programme du gouvernement et qui collabore bien avec les ministres. De plus, le premier ministre reste fidèle à la tradition de ne pas politiser ce poste pour que, à titre de chef de la fonction publique, le greffier conserve sa crédibilité dans l'institution et aux yeux des sous-ministres comme des fonctionnaires, du fait que son influence s'exerce par

l'intermédiaire du CPM. Malgré le caractère essentiel de ce poste et en dépit du fait qu'il soit de plus en plus sous les feux de la rampe, il n'existe aucune étude exhaustive sur la façon dont les greffiers entrent en fonction et assument leurs différents rôles, dont ils gèrent le BCP, dont ils s'acquittent des responsabilités relatives à la fonction publique en participant à des comités et à des réunions et dont ils influent sur l'orientation professionnelle des cadres de direction⁹⁸.

Les cadres supérieurs de la fonction publique canadienne sont moins susceptibles de travailler longtemps au sein d'un ministère ou d'un organisme, et de connaître une carrière entière dans le secteur public. Depuis la fin des années 1980, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints font l'objet d'une rotation fréquente et tendent à quitter plus tôt la fonction publique pour assumer des postes d'experts-conseils, de cadres de direction dans le secteur privé et d'employés au sein d'organisations commerciales et professionnelles, à moins qu'ils ne rejoignent les rangs d'autres ordres de gouvernement. Cette mobilité offre plus de possibilités à ceux qui restent, donne au premier ministre une meilleure marge de manœuvre au moment de jumeler des fonctionnaires et des ministres, et assure l'existence d'un réseau d'anciens cadres de la fonction publique capables de conseiller les gouvernements et d'autres intervenants stratégiques. Cependant, la fonction publique exporte beaucoup de ressources expérimentées vers des sociétés, des associations et des gouvernements provinciaux. On ne sait pas s'il sera possible de maintenir cette approche compte tenu des restrictions démographiques qui vont atteindre la fonction publique, ni si les programmes de recrutement et de rotation parviendront à fournir une relève de qualité satisfaisante. Anticipant les retraites (malgré des lacunes sur ce plan), le gouvernement tente actuellement de recruter et de former des talents à l'extérieur de la fonction publique canadienne, en plus de trouver des moyens de conserver son accès à l'expertise acquise dans la fonction publique⁹⁹.

À l'instar des gouvernements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, celui du Canada est doté d'un centre « fort », qui se distingue par le nombre et la complexité de ses organismes centraux ainsi que sa volonté de faire des expériences avec son appareil central¹⁰⁰. Le recours aux organismes centraux par le premier ministre Chrétien, ces dernières années, pour exercer une volonté politique, suivre la mise en œuvre de programmes ou arbitrer certaines demandes a été qualifié de déplorable. Si le cas est uniquement canadien, on note l'émergence de tendances similaires ailleurs dans le monde¹⁰¹. Le recrutement et le perfectionnement habiles de cadres de direction constituent un autre moyen de faciliter la coordination. Depuis les années 1960, la fonction publique canadienne a réussi à produire ses propres dirigeants. Les pratiques exercées par les gouvernements et les dirigeants de la fonction publique montrent à quel point il faut des compétences et des connaissances spécialisées pour servir les ministres et collaborer avec l'équipe de direction et qu'il ne faut donc rien laisser au hasard, d'où la longueur des processus de recrutement, de nomination à divers postes et fonctions dans les ministères et de sélection en vue de participer à des projets spéciaux ou à des activités de perfectionnement professionnel, de mentorat et de surveillance. Il faut peut-être dix ou vingt ans, voire davantage, pour former de tels talents; sauf dans certains domaines fonctionnels, les connaissances et compétences externes s'acquièrent rarement dans d'autres administrations ou secteurs. La fonction publique canadienne a mis au point ses pratiques et possède ses propres attentes pour favoriser la cohésion, le partage des connaissances et la coopération horizontale entre les ministères et les organismes centraux.

« ...le premier ministre reste fidèle à la tradition de ne pas politiser ce poste pour que, à titre de chef de la fonction publique, le greffier conserve sa crédibilité dans l'institution et aux yeux des sous-ministres comme des fonctionnaires, du fait que son influence s'exerce par l'intermédiaire du CPM. »

CONCLUSION

Le principe du mérite continue d'animer la fonction publique canadienne, qui demeure une structure où on peut faire carrière, malgré l'important recul, au milieu des années 1990, et la récente recrudescence du recours à une main-d'œuvre temporaire. L'apprentissage continu a remplacé la sécurité d'emploi comme stratégie privilégiée pour encourager la continuité et l'idée d'une carrière complète dans la fonction publique, bien que le gouvernement ait récemment annoncé des mesures visant à convertir les nominations à titre temporaire en postes d'une durée indéterminée. Le noyau de la fonction publique continue de se renouveler par le recrutement au niveau d'entrée et la formation des prochains dirigeants à l'interne. Cette approche reflète des idées solidement ancrées sur les compétences, l'expérience et les connaissances du système que doivent posséder les gestionnaires supérieurs et, plus particulièrement, les cadres de direction, pour collaborer avec les ministres et l'ensemble de leurs collègues dans un environnement complexe en évolution rapide.

**FIGURE 4 RECRUTER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS
ÉLÉMENTS ESSENTIELS**

« Le noyau de la fonction publique continue de se renouveler par le recrutement au niveau d'entrée et la formation des prochains dirigeants à l'interne. »

ATTIRER ET FORMER LES TALENTS

- Embauche et avancement professionnel fondés sur le principe du mérite
- Formation et perfectionnement des dirigeants à l'interne
- Moins d'accent placé sur une carrière dans la FP
- Engagement fort à l'égard de la diversité et du bilinguisme
- Effectif en partie temporaire
- Difficulté de réformer les pratiques des RH

GÉRER LE SYSTÈME DES RH

- Organismes centraux multiples
- Chevauchement des groupes de travail, des conseils
- Évolution des idées concernant une FP unifiée
- Réduction du noyau de la FP
- Promotion de l'identité ministérielle
- Complexité intrinsèque persistante

COORDONNER À PARTIR DU CENTRE

- Centre « solide »
- Antécédents en matière d'expérimentation centrale
- Efforts accrus de contrôle du PM
- Gestion serrée des cadres de direction
- Cadres supérieurs comme ressource « ministérielle »
- Cadres supérieurs recrutés à l'interne

RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT (PM)

- Nomination des sous-ministres
- Prises de décisions concernant l'appareil gouvernemental
- Création d'organismes centraux
- Influence du PM sur l'élaboration du programme d'action gouvernementale

Le Canada garde son caractère distinct quant au nombre d'organismes centraux responsables des diverses facettes de la gestion des ressources humaines gouvernementales ainsi qu'à son désir d'expérimenter divers modes de fonctionnement et des initiatives centrales à ce chapitre. La LMFP et les modifications à l'appareil gouvernemental de décembre 2003 ont entraîné une réorientation des pouvoirs et des responsabilités, mais n'ont rien changé sur le fond. « L'investissement » dans les capacités centrales incite à penser que la gestion des ressources humaines demeure au cœur du système, mais la structure complexe et les intérêts contraires qui en découlent ont fait naître des difficultés dans la mise en œuvre de la réforme que personne n'ignore. On a récemment prêté une grande attention aux prérogatives accordées au premier ministre pour encourager la cohérence et le contrôle. Il n'en demeure pas moins que le Canada semble plutôt devoir sa singularité à la mesure dans laquelle le groupe de la direction est désormais formé et géré comme une ressource institutionnelle, pas seulement dans le but récent de favoriser la coordination horizontale, mais aussi dans celui de faire progresser le dialogue sur la réforme.

Chapitre 4

Concevoir les politiques et assurer la prestation des services

Les institutions de la fonction publique ont plus d'un rôle dans les sociétés démocratiques : conseiller les gouvernements élus, assurer la prestation de services aux citoyens et soutenir les ministres lorsqu'ils consultent les citoyens et divers intervenants. Elles œuvrent cependant dans un environnement de plus en plus contesté, et ce, dans tous les pays de l'OCDE. Ce chapitre sonde le modèle canadien de la fonction publique sur trois plans : la prestation des conseils sur les politiques, la prestation des services et la participation des citoyens.

Nous nous attardons d'abord aux préoccupations que soulève le manque d'intérêt à l'égard de l'élaboration des politiques à Ottawa, noté au milieu des années 1990 après des années de compressions, puis nous examinons les stratégies que le gouvernement et la fonction publique ont utilisées pour renforcer cette capacité dans un contexte postdéficitaire. La deuxième partie de ce chapitre porte sur l'approche pragmatique, ou plutôt hésitante, choisie pour trouver d'autres moyens d'assurer la prestation des services, sans nécessairement séparer celle-ci des responsabilités incombant au noyau de la fonction publique. Enfin, nous nous penchons sur l'éventail diversifié d'exercices de consultation et de participation des citoyens qu'a lancés le gouvernement canadien — une « tradition » bien ancrée dans la fonction publique. Encore une fois, cet examen pose des questions captivantes pour la recherche.

Raviver l'intérêt à l'égard de la capacité de conseiller

La fonction publique est la première conseillère des gouvernements canadiens en matière de politiques et d'administration publique. Au cours des années 1960 et 1970, alors que la portée de l'institution gouvernementale prenait de l'ampleur et que le processus décisionnel du Cabinet se compliquait, la fonction publique n'a guère eu le choix d'accroître sa capacité de conseiller pour apporter de meilleurs conseils en matière de politiques. Pour y parvenir, elle a créé des unités stratégiques ou agrandi celles qu'elle possédait déjà, en plus d'établir des conseils gouvernementaux, des commissions royales et des organismes consultatifs et d'encourager la création de groupes de réflexion. Cependant, la formulation de conseils à des ministres étant de plus en plus contestée par divers analystes, conseillers et universitaires¹⁰², la fonction publique a dû renforcer à nouveau cette capacité au milieu des années 1990, conformément à l'avis de ses dirigeants. Contrairement aux gouvernements de nombreux pays, le gouvernement canadien continue de s'appuyer principalement sur l'expertise des fonctionnaires.

Après les décisions découlant de l'Examen des programmes, annoncées au début de 1995, et après dix années sous le joug de compressions¹⁰³, les dirigeants de la fonction publique se souciaient beaucoup de la capacité de celle-ci de conseiller en matière de politiques. Ils s'inquiétaient aussi du fait qu'on favorise la promotion de sous-ministres détenant davantage d'aptitudes à la gestion qu'à l'élaboration de politiques¹⁰⁴. De plus, vers la fin des années 1990, la nature des défis avait changé en matière de gouvernance et les analystes stratégiques disposaient d'outils différents. Ces préoccupations ont incité le greffier à établir un groupe de travail des sous-ministres sur les politiques et, dans un deuxième temps, le Groupe de travail sur les questions administratives ainsi que le Projet de recherche sur les politiques (PRP). Le but alors visé était d'accroître les capacités internes des ministères, de renforcer les liens avec les chercheurs et les analystes et, comme le demandait le gouvernement, d'offrir une vision d'ensemble des questions stratégiques transcendant les champs d'intérêt de tous les ministères et ordres de gouvernement.

Ces initiatives ont ouvert la voie à beaucoup de réalisations. Ce sont sans doute les activités réalisées dans l'attente d'un nouveau mandat gouvernemental qui ont mené à la réalisation du PRP, à la tenue de conférences thématiques, d'ateliers réunissant des chercheurs universitaires et de groupes de réflexion, à la création d'un journal, au lancement du Projet sur les tendances, en partenariat avec le Conseil de recherches en sciences humaines, et à la mise en œuvre d'un programme de recrutement de chercheurs spécialisés en politiques, semblable au Programme de formation accélérée pour les économistes. Le Secrétariat de la recherche sur les politiques a ensuite vu le jour. Toutefois, malgré le bon travail et la reconnaissance internationale que l'on doit à ces initiatives, bon nombre d'entre elles n'ont pas été soutenues. Au départ, le PRP comptait un client solide dans le Secrétariat des priorités et de la planification du BCP, qui jugeait son travail important pour la transition et la planification des mandats¹⁰⁵. Cependant, au début des années 2000, la force de cette corrélation a fléchi et les budgets accordés au PRP ont diminué, même si les hauts fonctionnaires croyaient qu'il fallait déployer plus d'efforts pour améliorer la demande relative à la recherche et à l'analyse sur les politiques et accroître la capacité de la collectivité fonctionnelle en matière de politiques¹⁰⁶.

Les efforts visant à renforcer la capacité de conseiller en matière de politiques ne se limitaient pas au PRP. Lorsque, au début des années 1990, plusieurs groupes de réflexion, conseils gouvernementaux et autres organismes consultatifs ont vu leur budget réduit, le gouvernement et les ministères ont tenté de rétablir les liens avec les institutions de recherche. Plusieurs stratégies connexes ont alors été élaborées :

- De nombreux ministères ont conservé des capacités d'analyse et de recherche de renommée mondiale, et Statistique Canada est demeuré reconnu comme une institution novatrice et bien gérée, qui fournit de l'information de qualité aux ministères, aux organismes et aux chercheurs d'universités ou aux groupes de réflexion;

- De nombreux organismes centraux et ministères ont maintenu, créé ou redéfini leurs capacités internes, en plus de cultiver leurs réseaux avec les universitaires, les groupes de réflexion et les conseillers par l'intermédiaire de conseils consultatifs ou de programmes de recherche, ou sous la forme de travaux à contrat. Il est également arrivé que des conseillers externes et des universitaires participent à des exercices d'élaboration de politiques dans les ministères;
- On a augmenté le financement destiné aux projets autonomes axés sur la collaboration et suscités par la curiosité par l'intermédiaire des Instituts de recherche en santé du Canada, de l'Institut canadien de recherches avancées, du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (plus précisément les initiatives liées à la nouvelle économie et le projet Metropolis), des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et de divers autres groupes de réflexion.

De nombreux ministères ont amélioré la qualité des conseils en matière de politiques sans nécessairement accroître leur capacité interne; ils s'appuient davantage sur les capacités externes et divers groupes de travail pour produire une réflexion de qualité supérieure¹⁰⁷.

Une récente étude menée par Anthony Perl et Donald White révèle une augmentation croissante des consultations stratégiques dans la fonction publique canadienne de 1981 à 2001, en termes absolus et relatifs¹⁰⁸. Mais ce phénomène a-t-il entraîné une augmentation de la sous-traitance ou des contradictions en matière de conseils stratégiques dans les ministères? De fait, le recours à des conseillers d'expérience a augmenté lorsque le gouvernement a réduit la fonction publique dans les années 1990, et on rapporte que certaines unités stratégiques se fiaient alors à d'excellents conseillers externes pour mener à bien les études les plus importantes ou préparer les documents du Cabinet. Il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de continuer de s'appuyer sur les talents générés par la fonction publique pour le travail de consultation. Il faut de toute évidence pousser la recherche à ce propos.

Les capacités du Canada en matière de politiques peuvent sembler limitées comparativement à celles trouvées aux États-Unis, qui comptent sur la présence d'immenses ministères et organismes centraux et d'une multitude de comités législatifs et d'organismes d'appui bien financés, de groupes de réflexion, de fondations et d'universités œuvrant dans un environnement politique très contesté. Si la prestation de conseils stratégiques aux ministres canadiens est plus contestée que par le passé, la fonction publique ne paraît pas avoir été mise au défi ou forcée de réorienter ses relations avec eux comme ce fut le cas au Royaume-Uni, où l'on a noté une tendance accrue à la « coordination des processus » d'un gouvernement à l'autre¹⁰⁹. En outre, les efforts du Canada pour accroître le financement destiné à la recherche dans les universités, renforcer l'élaboration de politiques à l'interne et créer des réseaux d'experts ont éveillé l'intérêt de pays comme l'Australie¹¹⁰. En Nouvelle-Zélande, à la fin des années 1980, le gouvernement travailliste que dirigeait Helen Clark, moins conservateur sur le plan financier, a commencé à exiger des analyses stratégiques qui portaient moins sur l'atteinte du rendement et des objectifs financiers que sur le renforcement des capacités des ministres à élaborer des politiques¹¹¹, comme l'avait fait le gouvernement Chrétien, au Canada, dans un contexte postdéficiaire.

« Si la prestation de conseils stratégiques aux ministres canadiens est plus contestée que par le passé, la fonction publique ne paraît pas avoir été mise au défi ou forcée de réorienter ses relations avec eux comme ce fut le cas au Royaume-Uni, où l'on a noté une tendance accrue à la "coordination des processus" d'un gouvernement à l'autre¹⁰⁹. »

Comme nous l'avons souligné au **chapitre 1**, certains ont fait valoir que la décision des gouvernements canadiens de ne pas séparer radicalement l'élaboration de politiques de la prestation de services a renforcé la première capacité dans les ministères. Cependant, cela suppose que les liens entre les activités et les politiques sont bien définis et entièrement exploités. En théorie, la responsabilité ministérielle relative à l'élaboration de politiques comme à la prestation de services *devrait* mener à un transfert de l'information plus important que ce n'est le cas avec les ministères d'orientation et les organismes de direction indépendants, qui sont dotés de différents dispositifs incitatifs. Cependant, les organismes centraux œuvrant dans des pays tels que la Suède, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne sont pas passifs, s'intéressant tout particulièrement à l'orientation des conseils stratégiques et, inversement, les ministères responsables de l'établissement de politiques suivent et façonnent les activités des organismes centraux. Une question concrète se pose : les ministères d'orientation de ces pays et d'autres pays produisent-ils par conséquent des conseils stratégiques de moindre qualité?

Enfin, en sollicitant de nouvelles idées en matière de politiques, les gouvernements incitent leurs sous-ministres à renforcer ou à compléter leurs capacités stratégiques. Il ne fait aucun doute que, dans le contexte postdéfictaire, les gouvernements Chrétien et Martin ont fait part du besoin d'obtenir d'autres options stratégiques pour composer avec d'importants enjeux. On peut s'attendre à de semblables sollicitations de la part du gouvernement Harper. La qualité et la quantité des conseils offerts en matière de politiques ne relèvent pas seulement de l'offre, mais aussi de la demande.

La prestation de services : diversité structurelle et expérimentation continue

À la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, les chefs politiques et les dirigeants de la fonction publique du Canada étaient bien au fait de la restructuration que subissaient les secteurs publics de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, mais ils ont opté pour une position plus progressive dans la réforme de l'appareil gouvernemental et des activités prévues dans les programmes.

En Nouvelle-Zélande, la réforme radicale lancée au milieu des années 1980 tirait son origine d'une perspective théorique cohérente sur la séparation des politiques des activités, introduisant une discipline de marché dans le secteur public. C'est ainsi que des PDG se sont vu offrir des postes de chefs dans la fonction publique, en vertu d'un contrat axé sur un rendement supérieur¹¹². Le modèle néo-zélandais a fait couler beaucoup d'encre, mais, malgré la grande innovation pour laquelle le pays a obtenu une juste reconnaissance, une part importante de la réforme proposée a puisé dans les pratiques exercées dans d'autres pays, y compris au Canada. Le gouvernement du Royaume-Uni a lancé ses réformes intitulées « Next Steps » à la fin des années 1980 et, « en avril 1997, plus d'une centaine d'organismes de direction employaient 77 p. 100 de l'ensemble des fonctionnaires, laissant un noyau central autour de Whitehall de quelque 50 000 fonctionnaires, l'équivalent de la fonction publique en 1900¹¹³. » Cependant, la création des organismes de direction est le fruit d'« ententes administratives au sein des ministères » et ceux-ci confient des responsabilités aux organismes et à leurs dirigeants en vertu de documents

« ...certains ont fait valoir que la décision des gouvernements canadiens de ne pas séparer radicalement l'élaboration de politiques de la prestation de services a renforcé la première capacité dans les ministères. Cependant, cela suppose que les liens entre les activités et les politiques sont bien définis et entièrement exploités. »

cadres, exigeant des examens annuels et quinquennaux réguliers. Par ailleurs, les employés demeurent des fonctionnaires. Alors que les réformes néo-zélandaises ont été enclenchées de façon spectaculaire, en concertation (mais l'effet s'est atténué dans certains secteurs), le gouvernement britannique a mis dix ans à repenser le fonctionnement de ses ministères¹¹⁴.

Les responsables de la réforme canadienne ont choisi de mettre en œuvre des initiatives beaucoup plus modestes, comme les ententes conclues dans le cadre de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, en 1986, et, au début des années 1990, la création de plusieurs petits organismes de services spéciaux (OSS) auxquels on donnait des mandats très précis, souvent à caractère commercial. Contrairement aux organismes de direction britanniques, ceux-ci étaient généralement petits et demeuraient sous l'égide de ministères et de sous-ministres. Une grande part de l'hésitation à mettre sur pied d'autres OSS, ou à adopter le modèle britannique, plus radical, provenait de la crainte de « vider » le noyau de la fonction publique professionnelle, d'un manque d'enthousiasme de la part des sous-ministres qui pensaient demeurer responsables des organismes proposés et du fait qu'un changement structural de la sorte ne comptait pas parmi les grandes priorités du gouvernement Mulroney. À l'inverse, on a soutenu qu'il était possible d'améliorer la qualité des services, la gestion et l'imputabilité par une direction active des structures gouvernementales conventionnelles. Cette logique a mené à la mise en œuvre de Fonction publique 2000, comme en font foi les recommandations tirées de ce projet. Toutefois, le projet FP 2000 a vite été balayé par les événements, y compris par plusieurs compressions et restrictions salariales, la restructuration de juin 1993 et l'Examen des programmes de 1994¹¹⁵.

On se souviendra de la restructuration de juin 1993 qui a créé des ministères et des portefeuilles ministériels plus imposants en prévision de défis stratégiques plus vastes. Ce changement a vite été suivi par l'unification administrative des ministères. La troisième phase consistait en l'élaboration de nouvelles stratégies de prestation de services. Avec l'Examen des programmes, la responsabilité de nombreux programmes a été confiée à des secteurs différents ou à d'autres ordres de gouvernement, ou partagée avec eux. Par exemple, Transports Canada a délégué ses capacités de gestion et de recettes à plusieurs autorités aéroportuaires administrées localement dans l'ensemble du pays, en plus de créer NavCanada, qui, fonctionnant selon le régime de la rémunération des services, détenait un rôle d'employeur distinct. Ces décisions ont entraîné d'importantes conséquences pour de nombreux ministères, si bien qu'ils ont dû se redéfinir. Par la suite, à la fin des années 1990, le gouvernement a établi plusieurs organismes de service (l'Agence des douanes et du revenu Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada) en leur donnant un rôle d'employeur distinct pour mettre en place un régime des RH restrictif. Quelque 52 000 employés ont ainsi été déplacés du noyau de la fonction publique¹¹⁶. Le gouvernement Chrétien s'est aussi appuyé sur des fondations indépendantes pour la prestation de services spécifiques, mettant fin à la supervision exercée par le Parlement¹¹⁷.

La diversité ainsi donnée aux mécanismes de prestation de services ne s'appuyait sur aucune théorie de base concernant la structure, la gestion et la supervision des programmes gouvernementaux. Elle était plutôt issue d'échanges pragmatiques au sujet des éléments tirés des meilleures ententes en matière de gouvernance pour chacune des fonctions des programmes,

ainsi que du désir des ministres de convaincre les citoyens de la pertinence du gouvernement canadien¹¹⁸. L'expression « diversification des modes de prestation des services » (DMPS) a été inventée par des universitaires canadiens et le SCT pour décrire la nouvelle série d'options offertes¹¹⁹. Des observateurs ont dit que cette approche était uniquement canadienne¹²⁰ et qu'elle tranchait avec les grandes réformes structurelles des fonctions publiques du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Cependant, hormis une terminologie et des motifs différents, on ne peut conclure sans équivoque que la position pragmatique du Canada est unique, surtout par rapport aux pays de l'OCDE.

Un engagement ferme à trouver de nouveaux moyens d'améliorer la prestation de services, appelé à modifier en profondeur la structure et l'organisation gouvernementales, a complété cette approche visant un changement structural. On a commencé à déployer des efforts pour mieux saisir et améliorer les services aux citoyens au début des années 1990 avec des normes de service, des guichets uniques pour les entreprises et les citoyens et diverses options électroniques¹²¹. Toutefois, l'initiative la plus déterminante en ce sens a peut-être été la recherche méthodique à laquelle s'est livré le CCG sur les éléments des services qui importaient le plus aux citoyens et la recherche de moyens pour mieux mesurer et comparer les différents services offerts dans les secteurs public et privé. Cette recherche a permis d'élaborer l'outil de mesures communes, le sondage « Les citoyens d'abord », une base de données sur les pratiques exemplaires et, avec des partenaires provinciaux et territoriaux, le Réseau du service axé sur les citoyens (devenu, après avoir remporté un prix international, l'Institut de services axés sur les citoyens)¹²². Depuis, on s'attend à ce que les ministères se fixent des objectifs cibles pour leurs gammes de services et qu'ils produisent des rapports sur les progrès accomplis. Il est intéressant de noter que, selon Aucoin, du fait que le gouvernement canadien n'a pas fragmenté le noyau de sa fonction publique comme les autres régimes de gouvernement britanniques, il était mieux placé pour mettre en œuvre son programme sur la qualité des services, car les activités relevaient encore des ministères plus importants¹²³. Cela corrobore l'argument selon lequel la capacité de conseiller en matière de politiques demeure plus forte, et appelle une recherche empirique ciblée.

En 1999, inspiré par plusieurs initiatives visant la prestation électronique de services par les ministères¹²⁴, le gouvernement Chrétien s'est engagé à offrir aux Canadiens un accès électronique à tous les services avant 2005. C'était le lancement, à vaste échelle, de l'ambitieuse initiative du Gouvernement en direct¹²⁵. Cette initiative a favorisé plusieurs réalisations, comme la transmission des déclarations de revenus, les demandes d'assurance-emploi et la recherche d'offres d'emploi par voie électronique, en plus de permettre une très grande collaboration entre les organismes centraux et les ministères. La réputation du gouvernement canadien comme chef de file selon les sondages internationaux est d'ailleurs surtout attribuable à son principal portail en direct et aux liens auxquels celui-ci donne accès¹²⁶. Toutefois, si les options offertes aux Canadiens pour accéder aux services gouvernementaux ne se limitent plus au guichet, au téléphone et au courrier, on détient très peu d'information quant à la façon dont l'émergence des services basés sur Internet a vraiment influé sur la structure de la fonction publique, notamment

relativement à l'utilisation des différents modes de prestation et, sur un plan comparatif, à ce qui se produit dans d'autres administrations. Les rôles des conseils régionaux sont moins reconnus¹²⁷, ainsi que les nombreux efforts des ministères et des organismes centraux pour mieux coordonner et intégrer les points de vue et les programmes régionaux à leurs processus décisionnels et à leurs structures de gestion, et, en retour, coordonner la prestation de services avec d'autres ministères et administrations — bien qu'une part de ces activités soit au cœur des initiatives axées sur les citoyens et le Gouvernement en direct.

Il importe d'effectuer une recherche systématique pour voir comment les modèles de prestation de services varient d'une administration à l'autre dans des secteurs similaires (par exemple en déterminant quels sont les ordres de gouvernement et les types d'organismes responsables des transports ou de la réglementation environnementale) et obtenir des données comparables sur les différents niveaux de rendement. Toutefois, bien que le gouvernement et de nombreux observateurs se soient prévalus de l'étiquette « diversification des modes de prestation des services » (DMPS), il semble n'émerger aucun modèle canadien de la fonction publique dans le sens d'une forme structurale préférée; cette expression a plutôt pris la forme d'une *position*, ou d'une volonté d'innover et de se tenir au courant des idées et des faits nouveaux survenus dans d'autres administrations, même s'il en découle des tensions avec les principes traditionnels du régime parlementaire. La DMPS a généré un éventail de structures et de modes de prestation de services, mais les gouvernements n'ont pas réussi à traduire avec cohérence cette diversité auprès des citoyens, des fonctionnaires et des observateurs renseignés. De plus, comme nous le soulèverons plus tard, *la façon* dont on a fait progresser de telles initiatives — par un leadership central et l'intervention des sous-ministres, de secrétariats centraux, de réseaux de cadres, de ministères directeurs ainsi que par des regroupements centraux de fonds consacrés à des projets pilotes et d'autres projets, et par la présentation de rapports — contient les plus récents exemples d'une approche nouvelle, depuis le début des années 1990, pour réformer le secteur public.

Faire participer les citoyens : une pratique normale, mais passée sous silence?

Le dialogue et la participation des citoyens figurent désormais au premier rang des priorités de la fonction publique canadienne, comme en témoignent divers passages des rapports produits par les greffiers sur l'état de la fonction publique. Cependant, des idées similaires ont jailli pendant au moins trente ans sous les expressions « consultations » et « participation des citoyens ». Plaidant en faveur d'une plus grande interaction avec les citoyens à des fins d'apprentissage¹²⁸, les plus récents partisans du dialogue et de la participation des citoyens ont attiré l'attention sur le manque de persuasion et l'écoute passive dont font preuve les gouvernements et les fonctionnaires. Les progrès technologiques ont ranimé l'intérêt à l'égard du dialogue et de la participation des citoyens, mais on a mis l'accent sur l'amélioration des services et de l'information destinés au public dans le cadre d'une prestation des services axés sur les citoyens et d'initiatives relatives au gouvernement électronique.

Souvent appuyés par la fonction publique, les gouvernements canadiens se sont l'un après l'autre tournés vers des comités permanents du Parlement, des groupes de travail, des commissions royales et des conférences publiques à des fins de consultation. Les consultations se sont accrues lorsque les gouvernements ont constaté une baisse de confiance des citoyens à leur égard, alors que les échanges avec les intervenants clés (qui, selon certains, font contrepartie aux citoyens) sont devenus quotidiens pour les fonctionnaires. Peut-être a-t-on atteint l'apogée sur ce plan au début des années 1990, lorsque de vastes consultations étaient tenues sur la lancée du processus du lac Meech et pour débattre sous le deuxième gouvernement Mulroney, de l'Accord de Charlottetown, de la réforme de la sécurité sociale, du processus budgétaire et, pendant le premier mandat du gouvernement Chrétien, du Forum national sur la santé¹²⁹. Il s'agissait de processus de consultation étendus, publics et parfois très expérimentaux, qu'on n'a encore jamais répétés avec une telle ampleur. De façon plus discrète, bon nombre de ministères consultent régulièrement des intervenants, des experts et des citoyens sur de multiples questions¹³⁰. Pendant plus de dix ans, le Bureau du Conseil privé a comporté un secrétariat responsable de la promotion, du suivi et de la coordination des activités de consultation.

Ces dernières années, on a souvent tenté de faire participer davantage les citoyens, y compris dans les messages des deux précédents greffiers du Conseil privé¹³¹. Le gouvernement s'est cependant contenté d'appuyer indirectement ces efforts : il a surtout fait appel à des groupes d'experts, à des groupes de travail et à des tables rondes pour consulter les secteurs et les citoyens sur un éventail incroyable de sujets; de plus, il a apporté son appui à divers conseillers et groupes de réflexion, comme les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, ou à des commissions, comme la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, pour qu'ils entament le dialogue avec le public¹³². Un observateur cynique dirait qu'il s'est dérobé à ses responsabilités, mais de nombreux citoyens préfèrent que les consultations soient organisées par des organismes indépendants et que les gouvernements n'en supervisent pas directement la logistique. Par ailleurs, alors que des députés s'efforcent de retrouver un rôle pertinent dans le processus d'élaboration de politiques, leur enthousiasme à titre de principaux interlocuteurs gouvernementaux avec les citoyens a diminué.

Il n'est pas de notre propos ici de rendre compte de la diversité et du nombre de consultations ou d'exercices incitant à la participation des citoyens que le gouvernement et la fonction publique ont, directement ou indirectement, suscités. Le Canada continue de mettre à l'essai diverses approches dans chaque secteur, mais il n'en possède pas d'unique. À l'échelle internationale, on l'a classé premier dans les enquêtes sur le gouvernement électronique, mais sans tenir compte de la participation des citoyens. Le BCP vient de lancer le site « Consultations auprès des Canadiens » (à partir du site Web de TPSGC) pour offrir aux citoyens et à d'autres intervenants une perspective pangouvernementale sur les consultations en cours ou récemment tenues¹³³. Ce site n'est pas aussi étoffé et convivial que celui du Royaume-Uni (« Citizen Space ») et de l'initiative « Open Government », chapeauté par le gouvernement britannique, et le gouvernement canadien n'a pas encouragé activement des consultations aussi exhaustives que les groupes de citoyens mis sur pied au Royaume-Uni¹³⁴. Comme le site « Consultations auprès des citoyens » n'a pas été conçu

comme un portail propice aux consultations électroniques, la préparation d'un autre site, plus important, est en cours. À la place des plaidoyers prévisibles en faveur d'une consultation et d'une participation accrues des citoyens, il faut se livrer à une recherche sur les instruments en mesure de fournir au gouvernement de l'information de qualité à des coûts raisonnables¹³⁵.

Quoi qu'il en soit, la fonction publique canadienne a favorisé l'épanouissement d'une culture des consultations, dans laquelle le suivi et la surveillance des consultations sont assurés par le Centre au moins depuis le début des années 1990. On lui doit une communauté active de fonctionnaires, de représentants élus, de conseillers, d'analystes et d'universitaires qui sondent les options possibles, cernent les occasions de recourir à des techniques de consultation novatrices et suivent les échanges internationaux dans le domaine, en plus d'y contribuer. Le site « Des consultations auprès des Canadiens » peut sembler une « innovation superficielle », mais il a le mérite d'attirer l'attention sur les consultations abondantes qui ont déjà cours dans l'ensemble du gouvernement¹³⁶.

CONCLUSION

Ces dernières années, les gouvernements et la fonction publique du Canada se sont attaqués aux défis liés aux conseils en matière d'élaboration des politiques, à la prestation des services et à la participation des citoyens en privilégiant une position expérimentale pragmatique (voir la **figure 5**). Cette position s'est traduite par un foisonnement d'initiatives et de thèmes de discussion, en plus de diversifier les approches pour aborder des questions en constante évolution. Il est difficile de saisir les limites et les pratiques changeantes de la fonction publique, dans un contexte où tant d'initiatives se sont chevauchées et succédé, et où les ministères et les portefeuilles n'ont pas tous la même importance. Nous pourrions nous laisser aller à des généralisations sur l'état des choses, mais des études méthodiques s'imposent sur les changements dans le choix des capacités stratégiques, les modes de prestation de services et les efforts de consultation au profit des ministères et des programmes.

La fonction publique conserve sa crédibilité à titre de principale conseillère stratégique du gouvernement, mais on ne peut l'attribuer aux décisions de ne pas séparer les activités des conseils en matière de politiques à vaste échelle. Dans un contexte postdéficitaire, les gouvernements ont demandé plus de conseils stratégiques, et les sous-ministres ont réagi en renforçant les capacités à ce chapitre. Le fait de conserver la prestation de services, en grande partie, à l'intérieur du noyau de la fonction publique peut avoir contribué à renforcer les capacités stratégiques (ou avoir freiné leur diminution)¹³⁷, mais a-t-il pour autant favorisé une meilleure capacité de prévoir l'avenir et de susciter des questions plus astucieuses de la part des ministres? Par ailleurs, on n'a pas comparé les capacités stratégiques des ministères qui conservent des responsabilités d'exécution avec celles de ministères qui ont perdu de telles responsabilités, et personne n'a établi de comparaison entre les deux approches dans d'autres pays. Des lacunes similaires sont constatées quant à savoir si la qualité des services (et leur efficience) est meilleure ou non lorsqu'on conserve ou cède des unités opérationnelles.

« On n'a pas comparé les capacités stratégiques des ministères qui conservent des responsabilités d'exécution avec celles de ministères qui ont perdu de telles responsabilités, et personne n'a établi de comparaisons entre les deux approches dans d'autres pays. »

**FIGURE 5 CONCEVOIR LES POLITIQUES
ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES : ÉLÉMENTS ESSENTIELS**

CONSEILS EN MATIÈRE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

- Persistance des inquiétudes concernant la capacité d'élaboration des politiques
- Renouveau à l'aide du Programme de recherche sur les politiques (PRP) et de La Relève
- Parrainage des institutions de recherche
- Plus grand recours aux réseaux externes
- Nouvelles façons de gérer la fonction d'élaboration des politiques
- Capacité accrue de contester l'accroissement des demandes de la part du gouvernement
- Fonction publique demeure principale conseillère

PRESTATION DES SERVICES

- Séparation entre les politiques globales et les activités évitées
- Flexibilité des intrants et des structures
- Normes et résultats en matière de services
- Points de vue centrés sur les citoyens
- Administration électronique et le GED
- Innovation et diversité
- Problème de cohérence

PARTICIPATION DES CITOYENS

- Forte tradition de consultation
- Vague expérimentale au début des années 1990
- Capacité de coordination du BCP
- Plusieurs instruments à la disposition du gouvernement
- Tension entre les députés et les fonctionnaires
- Intérêt renouvelé à l'égard de l'administration électronique
- Nouveaux sites Web de consultation canadiens

RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT

- Recherche de conseils stratégiques en matière d'élaboration des politiques
- Identification des priorités
- Recherche de consultation et de participation
- Changement des mécanismes et des structures
- Développement des idées sur les structures et les approches

Chapitre 5

Encourager l'apprentissage, surveiller et réformer

Les institutions de la fonction publique doivent constamment se parfaire pour accomplir leur mission dans un monde toujours changeant, non seulement en respectant les valeurs institutionnelles, mais en les appliquant. Il importe toutefois de noter que le changement dans les institutions de la fonction publique ne se produit pas uniquement dans la foulée d'une réforme provenant du sommet. Chaque fonctionnaire, chaque unité stratégique et la fonction publique en entier contribuent au renforcement des capacités et à l'élargissement des horizons intellectuels. Sources d'innovation, les programmes comme les collectivités fonctionnelles font constamment surgir de nouvelles pratiques. Même les controverses que soulèvent les décisions du gouvernement ou le style de gestion des fonctionnaires peuvent inciter au changement.

Ce chapitre examine d'abord comment la fonction publique canadienne a amené ses cadres de direction et ses employés à améliorer leurs connaissances, leurs compétences et leur sens moral ces dernières années. Dans un deuxième temps, nous nous attardons aux efforts constamment déployés pour harmoniser les valeurs liées au contrôle et à l'imputabilité avec celles, également importantes, de la souplesse et de l'innovation, en jetant un coup d'œil sur les récents scandales, en contradiction avec les mesures antérieures adoptées pour améliorer la fonction de contrôleur. Enfin, nous analysons comment les gouvernements et la fonction publique du Canada ont enclenché et mis en œuvre la réforme, non sans débats. Nous concluons en insistant sur l'importance, pour la fonction publique, de mieux rendre compte de son évolution.

Promouvoir l'apprentissage et les valeurs

Dans leurs efforts pour promouvoir une fonction publique moderne qui, axée sur l'innovation, comprend ses obligations en tant qu'institution au service des ministres et des citoyens, les gouvernements ont rappelé à quel point il importait de favoriser l'apprentissage continu et de maintenir fermement le cap sur l'éthique¹³⁸. Ainsi, le gouvernement et le SCT ont récemment adopté une politique sur l'apprentissage ainsi qu'un code d'éthique et de valeurs pour l'ensemble de la fonction publique. De plus, en vertu de la LMFP, le gouvernement a créé l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), qui hérite d'un mandat similaire à celui du CCG, mais élargi.

Le CCG est né en 1988 du désir d'enrichir les options professionnelles, d'enseigner de nouvelles compétences, de rehausser le moral des équipes de gestion et de direction et de leur transmettre une série de valeurs communes. Les premières années, le CCG a centré ses efforts sur l'élaboration de programmes de base à l'intention des cadres et des gestionnaires ainsi que sur la conception

de cours et d'événements, de séances d'information destinées à des clientèles cibles et des services personnalisés en fonction des besoins des ministères et des organismes, en plus de lancer un programme de recherche puisant dans le savoir d'universitaires et de praticiens d'ici et d'ailleurs. Cependant, les compressions budgétaires, les décisions découlant de l'Examen des programmes, le recours accru au recouvrement des coûts et à la personnalisation des programmes ainsi que l'appréhension de projets de renouvellement qui bouleverseraient sa structure ont forcé le CCG à examiner la façon dont il mettait en œuvre ses programmes d'apprentissage et de recherche pour mieux les intégrer aux activités d'autres institutions centrales¹³⁹.

Le CCG est passé à une nouvelle étape lorsque Jocelyne Bourgon, qui comptait parmi ceux et celles qui avaient « demandé » une harmonisation stratégique, est devenue sa présidente, en 1998. À titre de greffier, elle avait mis en œuvre plusieurs initiatives, entre autres relativement au renouvellement, aux valeurs et à l'éthique ainsi qu'à l'apprentissage. Le CCG était alors devenu un organisme relais pour élaborer une stratégie d'apprentissage destinée à l'ensemble de la fonction publique, lancer des projets de recherche-action uniques, lier le perfectionnement des cadres à des initiatives internationales, aux programmes offerts dans d'autres administrations, créer un portail pour l'apprentissage électronique, investir dans l'apprentissage assisté par ordinateur pour les fonctionnaires et encourager des universités à proposer des programmes de maîtrise en administration publique à l'intention des participants à Direxion, le volet éducatif du programme Cours et affectations de perfectionnement, qui a été restructuré¹⁴⁰. Nous centrerons ici notre attention sur la stratégie d'apprentissage.

Le discours du Trône prononcé en octobre 1999 énonçait l'engagement du gouvernement à préparer le Canada à l'économie du savoir dans le cadre de sa Stratégie d'innovation, plus vaste. On y reconnaissait le besoin de « mettre l'accent sur le recrutement, le maintien en poste et l'apprentissage permanent ». Alors greffier, Mel Cappe avait demandé à trois comités de sous-ministres de sonder chacun de ces volets. Le Comité sur l'apprentissage et le développement (CAD), composé de sous-ministres et de sous-ministres adjoints de ministères et d'organismes où les besoins de formation et d'apprentissage étaient importants, a lancé des consultations et préparé deux rapports dans lesquels il proposait une vingtaine de moyens pour approfondir l'apprentissage¹⁴¹. Ces rapports ont jeté les bases d'une nouvelle politique sur l'apprentissage continu, que devait adopter le SCT en mai 2002¹⁴². Cette nouvelle politique avait pour but de créer une culture de l'apprentissage continu dans la fonction publique et d'accroître le financement alloué à l'apprentissage en y consacrant un pourcentage de la masse salariale globale. À l'instar des ministères, qui devaient également cerner des objectifs de rendement et remettre des rapports d'étape annuels, les employés devaient préparer des plans d'apprentissage. Le CCG a d'ailleurs tenu plusieurs conférences sur l'apprentissage, qui a attiré des publics nationaux et internationaux. Par la suite, le CAD et le Réseau des instituts d'apprentissage et de perfectionnement (RIAP) ont créé le Fonds de stimulation de l'innovation par l'apprentissage, qui offrait un financement de démarrage aux projets propices à l'apprentissage.

Comme il était responsable de faire progresser la politique sur l'apprentissage continu, le CCG s'est repositionné et s'est mis à promouvoir un peu plus l'esprit de réforme. Le CAD a poursuivi ses activités comme comité permanent jusqu'au printemps 2003. Il était soutenu par le RIAP, composé des directeurs généraux des instituts membres. La présidente du CCG était à la tête des deux organismes, alors que les fonctions relatives au secrétariat étaient assurées par le CCG¹⁴³; le greffier, à titre de chef de la fonction publique, présidait le conseil d'administration du CCG. L'équipe ainsi formée représentait une puissante combinaison pour appuyer les projets d'apprentissage avant même qu'ils ne figurent au programme du Cabinet. Le 1^{er} avril 2004, en vertu de la LMFP, le CCG a été fusionné avec Formation et Perfectionnement Canada ainsi que Formation linguistique Canada pour créer l'École de la fonction publique du Canada¹⁴⁴.

Récemment, l'EFPC s'est assurée d'un financement de base plus important. Elle a annoncé la mise en œuvre d'un plan axé sur l'apprentissage continu visant à renforcer ce type d'apprentissage auprès de certains auditoires cibles (sous-ministres, nouvelles recrues et fonctionnaires chargés de pouvoirs délégués). Ce plan permettra de conseiller les sous-ministres sur les stratégies d'apprentissage à adopter dans leur ministère ou organisme et central et de fournir des outils permettant d'identifier les nouvelles tendances et les pratiques intelligentes dans le domaine de la gestion publique partout dans le monde¹⁴⁵. L'amélioration de « l'apprentissage des fondements institutionnels » constitue un des éléments de cette stratégie, particulièrement en ce qui a trait aux valeurs et à l'éthique dans le secteur public.

Le grand élan donné à la promotion d'une éthique et de valeurs communes chez les cadres et les gestionnaires de l'ensemble de la fonction publique s'inscrivait dans la politique générale sur l'apprentissage¹⁴⁶. En juin 2003, on adoptait un code d'éthique et de valeurs, mais les origines de celui-ci remontent au printemps 1995, lors de la mise sur pied, par le CCG, d'une équipe de recherche sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Dirigée par John Tait, celle-ci a ensuite pris la forme d'un groupe de travail réunissant des sous-ministres, comme l'avait demandé le greffier, en réaction aux décisions découlant de l'Examen des programmes, au début de 1995. Le groupe de travail en question, qui a ouvert la voie aux projets de recherche-action lancés par le CCG à la fin des années 1990, comptait plusieurs cadres de direction, d'anciens dirigeants et un universitaire bien connu. Le rapport final consistait en fait en une réflexion et un appel au dialogue, sous le titre *De solides assises*, en décembre 1996. Les auteurs y proposaient l'adoption d'un énoncé de principes et y plaidaient en faveur d'échanges accrus entre les fonctionnaires¹⁴⁷. En 1998, le gouvernement faisait siens les principes cernés par l'OCDE¹⁴⁸, et le Bureau du vérificateur général commandait une étude à leur sujet. En 1999, le SCT mettait sur pied le Bureau des valeurs et de l'éthique, tandis que le greffier nommait deux sous-ministres à la supervision conjointe de l'Initiative sur les valeurs et l'éthique, sans doute en prévision du rapport du Bureau du vérificateur général (BVG)¹⁴⁹. Un site Web a aussi été conçu, outre des documents faisant état des pratiques exemplaires et encourageant le dialogue avec les employés.

Au début de 2000, le SCT rapportait que la plupart des fonctionnaires n'avaient jamais entendu parler du Rapport Tait, ni n'avaient participé à des discussions à son sujet. Il convenait de le noter dans la mesure où les valeurs étaient au cœur des autres projets de réforme, comme *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et la modernisation de la fonction de contrôleur¹⁵⁰. Le Réseau du leadership avait conclu que les ministères n'étaient pas en mesure de participer au débat sur l'éthique¹⁵¹. Par ailleurs, le Royaume-Uni et l'Australie avaient déjà adopté un code d'éthique officiel pour leurs fonctionnaires. Le CCG a organisé plusieurs discussions informelles sur les valeurs et l'éthique, en plus de diffuser à nouveau le Rapport Tait et de publier, de concert avec le SCT, un recueil de textes visant à promouvoir les échanges dans les ministères. Le rapport du BVG insistait aussi sur la mise en place d'un système d'éthique complet pour les hommes et femmes politiques ainsi que les fonctionnaires¹⁵².

Ces faits nouveaux ont encouragé les sous-ministres et les fonctionnaires à discuter de l'énoncé de principes¹⁵³. Le sentiment d'urgence était plus aigu pour trois raisons : **(1)** le greffier d'alors avait annoncé la création d'un groupe de travail de sous-ministres adjoints pour moderniser la gestion des ressources humaines; **(2)** plusieurs scandales gênants avaient éclaté, impliquant des ministres et des hauts fonctionnaires; **(3)** Paul Martin, candidat au poste de premier ministre, avait indiqué que l'établissement d'un meilleur code d'éthique pour les titulaires de charges publiques serait l'un des éléments centraux de son mandat¹⁵⁴. En juin 2003, le SCT approuvait le *Code d'éthique et de valeurs de la fonction publique*, alors que le premier ministre encensait la version révisée d'un *Guide du sous-ministre* — deux documents s'inspirant du Rapport Tait et diffusés à grande échelle. À la fin de l'automne 2003, le Bureau des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique était transféré vers la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, tandis que Janice Cochrane, alors présidente de l'EFPC, continuait de superviser l'Initiative sur les valeurs et l'éthique.

Les dirigeants de la fonction publique voient dans l'apprentissage continu et la gestion axée sur les valeurs des éléments essentiels au renouvellement de la fonction publique canadienne. Ils considèrent ces deux volets cruciaux pour attirer et retenir de futurs fonctionnaires, et conserver la confiance dans l'institution. La création du CCG et de l'EFPC, la mise sur pied du CAD et du RIAP ainsi que l'adoption de la Politique sur l'apprentissage continu prouvent l'engagement du gouvernement et de la fonction publique en faveur de l'apprentissage. Ces initiatives sont novatrices comparativement à ce qui se passe ailleurs dans le monde, bien que d'autres pays possèdent aussi des établissements d'enseignement destinés à la fonction publique¹⁵⁵. Cependant, malgré ses progrès rapides, prometteurs et précurseurs dans les domaines de l'éthique et des valeurs, la fonction publique canadienne s'est vite trouvée à devoir reprendre le retard accusé par rapport aux pratiques exemplaires internationales, aux réformes proposées dans le Rapport Tait et aux besoins du gouvernement. Mais en 2003, le gouvernement s'est prononcé en faveur du nouveau code d'éthique et de valeurs, et la fonction publique a dès lors pu acquérir d'impressionnantes capacités à ce chapitre.

« Les dirigeants de la fonction publique voient dans l'apprentissage continu et la gestion axée sur les valeurs des éléments essentiels au renouvellement de la fonction publique canadienne. ...pour attirer et retenir de futurs fonctionnaires, et conserver la confiance dans l'institution. »

Les initiatives favorisant l'apprentissage et l'éthique illustrent bien l'évolution institutionnelle des approches de la fonction publique : participation et mobilisation à vaste échelle des organismes centraux; leadership exercé par des cadres du secteur public; dialogue avec les gestionnaires de partout au pays sous la supervision de sous-ministres. Toutefois, ces initiatives centrales ne suscitent pas nécessairement l'intérêt de la fonction publique. Rien n'indique encore si elles ont amélioré la qualité du rendement et le comportement des fonctionnaires sur le plan éthique¹⁵⁶. Il est évidemment difficile de montrer l'incidence de l'apprentissage, surtout dans un contexte organisationnel aussi complexe que celui du secteur public¹⁵⁷, mais le Cadre de responsabilisation de gestion exige des ministères qu'ils conçoivent des indicateurs et des mesures du rendement en matière d'apprentissage, de valeurs et d'éthique. Ces données pourraient fournir un point de départ utile à une recherche plus méthodique, y compris des études de cas et une recherche comparative plus pointue.

Contrôle, supervision et imputabilité

Le maintien de mécanismes de contrôle adéquats et l'assurance de la responsabilité pour les dépenses publiques sont des caractéristiques essentielles de la gouvernance parlementaire. Il importe toutefois aussi de veiller à ce que la fonction publique soit assez souple pour s'adapter et réagir aux demandes du gouvernement. On tente depuis toujours d'atteindre l'équilibre entre ces valeurs et ces demandes.

Le SCT a été créé en 1968 pour gérer les dépenses et les comptes rendus des activités gouvernementales en réaction aux efforts de modernisation de la fonction publique et à l'expansion rapide du budget fédéral. En 1976, le vérificateur général du Canada a affirmé que le gouvernement était sur le point de perdre le contrôle de ses finances, et c'est dans ce contexte qu'a été établie la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Le gouvernement a ensuite mis sur pied le Bureau du contrôleur général (BCG), qui devait présenter des rapports indépendants au Conseil du Trésor et améliorer les systèmes et les rapports financiers destinés au Parlement. Le gouvernement Clark a aussi introduit le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), un mécanisme novateur suivi de près par de nombreuses autres administrations. À peine cinq ans plus tard, peu de temps après la disparition du SGSD, le vérificateur général publiait un rapport dans lequel il cernait les obstacles à une gestion productive¹⁵⁸, annonçant ainsi les efforts du Conseil du Trésor pour trouver un nouvel équilibre à la fin des années 1980, dans un contexte où les budgets ne cessaient de diminuer. Parmi les éléments centraux du nouveau « contrat » conclu pour les années 1990 figuraient une réduction des mécanismes de contrôle centraux, une meilleure marge de manœuvre pour les gestionnaires et les ministères en échange de rapports sur le rendement de plus grande qualité, des systèmes d'information financière plus solides ainsi que la définition et la promotion d'un code d'éthique et de valeurs.

Cependant, quelque dix ans plus tard, plusieurs controverses très médiatisées au sujet des subventions de Développement et Ressources humaines Canada (DRHC), du registre national des armes à feu, de la direction du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada et du programme de commandites nuisent aux efforts pour atteindre l'équilibre¹⁵⁹. Même si ces pratiques étaient isolées et le fait de supérieurs exerçant des activités politiques, et qu'elles ne représentaient aucunement les normes et les valeurs du groupe de la direction, elles ont colporté une image négative de la fonction publique. Les rapports du BVG ont soulevé des questions sur la surveillance des ministères et des organismes centraux par le SCT et la CFP¹⁶⁰. De toute évidence, la surveillance était insuffisante et il a fallu l'intervention des médias et du BVG pour réagir de façon concertée aux problèmes.

La situation a surpris ceux qui suivent l'actualité institutionnelle. D'une part, l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements n'ont pas opté pour des réformes structurelles plus importantes — comme la création d'organismes de direction et l'attribution d'un statut d'« employeur distinct » au début des années 1990 — résidait dans les craintes d'une mauvaise gestion¹⁶¹. D'autre part, durant les années 1990, les gouvernements ont lancé plusieurs initiatives visant à améliorer l'administration financière. Il est pertinent de jeter un coup d'œil sur ces initiatives.

En 1992, le BCG a été intégré au SCT afin de rationaliser ses activités et de combiner celles-ci avec la réforme globale de la surveillance et de la gestion. Après l'Examen des programmes, le Conseil du Trésor a élaboré l'Initiative de gestion financière en vue d'améliorer la communication de l'information financière¹⁶². Le nouveau secrétaire a ensuite mis sur pied un groupe d'experts indépendants pour sonder des moyens d'améliorer la fonction de contrôleur dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor a souscrit aux recommandations du groupe, lorsque celui-ci a déposé son rapport, en 1997, puis enclenché des réformes à l'échelle du gouvernement; le premier ministre a alors fait du Conseil du Trésor un « conseil d'administration » dans le cadre de cette initiative¹⁶³. L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur a débuté avec plusieurs projets pilotes et un fonds central pour stimuler l'innovation. Le Conseil du Trésor l'a mise en œuvre dans l'ensemble du gouvernement dès le printemps 2001¹⁶⁴. Il a aussi encouragé la préparation de rapports sur le rendement. De plus, dans le cadre d'un projet pilote auquel participaient des ministères, des organismes et d'autres intervenants, il a révisé la façon de préparer les rapports au Parlement sur le budget des dépenses. Tous ces efforts ont mené au rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, qui résume l'approche, les principes et le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada¹⁶⁵. Enfin, le Conseil du Trésor a récemment annoncé son nouveau Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), qui cerne dix secteurs dans lesquels on surveillera le rendement des ministères et des sous-ministres¹⁶⁶. Aussi, au cours des dix dernières années, le gouvernement, comme la direction de la fonction publique, ont accordé beaucoup d'attention aux questions relatives à la gestion financière, au contrôle et au compte rendu des activités.

Plusieurs facteurs ont cependant nui à ces initiatives. Depuis le début des années 1990, le SCT et la CFP accordent moins d'importance à leur rôle à titre d'institutions de contrôle et de vérification,

« Aussi, au cours des dix dernières années, le gouvernement comme la direction de la fonction publique ont accordé beaucoup d'attention aux questions relatives à la gestion financière, au contrôle et au compte rendu des activités. Plusieurs facteurs ont cependant nui à ces initiatives. »

s'en remettant plutôt à divers mécanismes de contrôle et de sanction, pour miser davantage sur les valeurs, la collégialité, l'apprentissage et les mesures d'encouragement au changement¹⁶⁷. De plus, les ministres du Cabinet et le SCT sont loin d'avoir exercé la fonction d'analyse critique qui leur revenait comparativement à d'autres administrations, comme celles de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Bien que la stratégie de réduction du déficit ait porté fruit à la fin des années 1990, l'Examen des programmes a été épisodique et consistait surtout en réductions volontaires dans les ministères pour répondre aux objectifs cibles du ministère des Finances¹⁶⁸. La restructuration de 1993 et les décisions découlant de l'Examen des programmes ont entraîné un déclassement de la collectivité de la gestion financière, peut-être par inadvertance, en raison de la rationalisation des fonctions des services ministériels. Le changement organisationnel constant que subissait le SCT a fait en sorte que la gestion financière et la fonction de contrôleur n'étaient plus que des priorités parmi d'autres, nombreuses, auxquelles les ministres du Conseil du Trésor devaient consacrer leur attention¹⁶⁹. Les efforts du SCT pour renforcer ses capacités de gestion des programmes et des dépenses sont encore récents. Les rapports sur le rendement que doivent obligatoirement produire les ministères et les organismes centraux ne semblent pas avoir été utilisés activement par les députés, les organismes centraux, les ministres et le CHF pour évaluer le rendement des sous-ministres et de leurs équipes de direction. De plus, rien ne garantit que ces rapports traduisent réellement l'état de la gestion dans les ministères et les organismes. Enfin, le silence des fonctionnaires à l'intérieur des ministères et des organismes centraux devant des pratiques financières et administratives douteuses incite à conclure à un mélange d'indifférence et d'ignorance au sujet de la nature d'un comportement répréhensible, ou révèle de l'inquiétude sur les conséquences d'une éventuelle dénonciation sur leurs perspectives de carrière à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique.

Les scandales ont exposé le gouffre qui existait entre les initiatives centrales et les réalités opérationnelles. Ils ont aussi soulevé des questions sur l'éthique, la compétence des cadres de la fonction publique et, de façon plus générale, la capacité de la fonction publique de gérer ses propres affaires. Il fallait rétablir l'équilibre, car la crédibilité du gouvernement était en jeu. Le gouvernement Chrétien sortant a durci les règles d'approbation et d'administration des subventions et des contrats dans l'ensemble de la fonction publique, s'est empressé de faire adopter un nouveau code d'éthique et de valeurs et a apporté son appui au Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) conçu sous les auspices du Conseil du Trésor.

En décembre 2003, le nouveau gouvernement Martin a annoncé plusieurs initiatives s'inscrivant sous le thème qu'il avait choisi, « Renforcement de la gestion et de l'imputabilité financière » : **(1)** l'établissement d'un comité du Cabinet de l'examen des dépenses dirigé par le président du Conseil du Trésor; **(2)** le délestage du SCT de plusieurs fonctions pour qu'il puisse centrer ses efforts sur l'examen des dépenses et la gestion financière¹⁷⁰; **(3)** l'amélioration du rôle du contrôleur général sous la forme d'un bureau distinct au SCT, auquel seront alloués de nouveaux rôles dans l'élaboration de politiques et l'établissement de liens plus étroits avec ses homologues des ministères et organismes; **(4)** l'approbation du nouveau Cadre de responsabilisation de gestion pour en faire la référence gouvernementale pour la préparation des rapports au Conseil du Trésor et surveiller si les ministres s'acquittent de leurs responsabilités devant le Parlement¹⁷¹.

Un document de travail connexe au Budget de mars 2004 proposait un objectif cible annuel de 1 milliard de dollars que le comité responsable de l'examen des dépenses devrait réaffecter, et annonçait que ce comité examinerait les programmes, les secteurs stratégiques et les fonctions opérationnelles dans l'ensemble du gouvernement. Le comité avait pour mission de renforcer les capacités de gestion financière et de vérification, en plus de regrouper les systèmes de gestion financière et d'information du gouvernement et d'introduire plusieurs mesures de restriction. Enfin, le président du Conseil du Trésor devait remettre au Parlement un rapport annuel sur l'état de la fonction publique¹⁷².

Certains de ces engagements et rôles institutionnels ont été modifiés et d'autres initiatives ont été lancées depuis lors¹⁷³. Ce n'est pas notre propos ici de passer en revue ni d'analyser ces initiatives. Cependant, le nouvel équilibre et l'orientation générale auxquels tendait le gouvernement Martin étaient clairs : une surveillance et un examen accrus des programmes et des activités; plus de mécanismes de contrôle pour une surveillance méthodique de la gestion financière; des rapports annuels plus détaillés sur l'état de la fonction publique en tant qu'institution; et avec ou sans gouvernement minoritaire, une plus grande surveillance de la part des députés et des comités permanents au Parlement. En mettant fin à un rythme de surveillance épisodique pour soutenir un examen continu des programmes par l'intermédiaire d'un comité d'examen des dépenses, le Canada pourra peut-être rejoindre l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹⁷⁴. Toutefois, l'examen de 2004, qui a permis de réaliser des économies de l'ordre de 12 milliards de dollars sur cinq ans, n'a pas été reconduit en 2005. De toute évidence, pour maintenir le cap, il faudra que la culture du Cabinet évolue vers une plus grande volonté de consacrer du temps ministériel aux examens et à vérifier la gestion et les dépenses des ministères et des organismes. Une recherche détaillée sur les méthodes employées par le Comité de l'examen des dépenses, le BCG et le CRG, aidera à déterminer la portée et l'incidence de ces réformes.

Réforme du secteur public : pragmatisme, délibérations et expérimentation

Nous avons noté au **chapitre 1** que le gouvernement canadien n'est plus considéré comme l'artisan d'une réforme audacieuse et complète. Voilà qui marque un tournant important pour la fonction publique canadienne, citée en exemple à l'échelle internationale pour sa réforme, durant les années 1960 et 1970, et reconnue pour le changement décisif, radical, qu'elle avait apporté à ses programmes lors de la restructuration de juin 1993 et de l'Examen des programmes de février 1995. Cependant, les observateurs reconnaissent toujours en la fonction publique canadienne une institution de qualité supérieure, qui ne manque pas de preuve attestant avec pragmatisme des réformes enclenchées dans les programmes, les ministères et les portefeuilles. La littérature tend à baser ses comparaisons et ses évaluations sur la mesure dans laquelle un gouvernement suivra une théorie de réforme générale et un plan cohérent ou optera pour une approche séparant la prestation des services de l'élaboration des politiques dans les ministères. Des évaluations de la sorte tendent à mettre l'accent sur les initiatives centrales à court terme, y compris la réforme d'institutions et de politiques centrales. Elles ne mesurent pas à quel point la prestation des services s'est améliorée ou si les institutions de la fonction publique sont plus aptes à réagir aux besoins à plus long terme.

« ...pour maintenir le cap, il faudra que la culture du Cabinet évolue vers une plus grande volonté de consacrer du temps ministériel aux examens et à vérifier la gestion et les dépenses des ministères et des organismes centraux. »

Malgré les efforts récents pour saisir et analyser avec plus de finesse les réformes s’inscrivant dans la NGP¹⁷⁵, on n’en sait pas beaucoup sur la façon dont la réforme et le changement se produisent dans les institutions de la fonction publique. Il faut aller plus loin que le simple communiqué de presse et sonder l’histoire administrative des réformes pour comprendre que bon nombre des initiatives importantes annoncées par un premier ministre ou des organismes centraux couvrent, englobent et accompagnent des initiatives déjà en cours, parfois pour cerner de nouveaux enjeux ou d’autres aspects, ou encore redonner un élan¹⁷⁶. Par ailleurs, la fonction publique est toujours animée d’initiatives et d’innovations plus petites, issues de la base¹⁷⁷, tant ministérielles qu’interministérielles, qui vont bon train. Combinées, celles-ci peuvent déboucher sur un grand changement à l’échelle de l’institution, sans qu’on ne les ait fait connaître ou qu’on ne les ait vraiment soulignées. Pour brouiller encore plus les pistes, l’arrivée de nouveaux dirigeants et employés peut faire évoluer les méthodes, la culture et les horizons présents. S’il ne s’agit pas d’une réforme ou d’une innovation dans un sens large, une initiative de la sorte peut modifier la nature des principaux éléments des institutions de la fonction publique. La recherche ne tient pas compte de ces expressions d’une troisième voie à la réforme.

La fonction publique canadienne comporte des éléments de réforme hybrides : des réformes complètes et des initiatives d’envergure sont annoncées au Centre, alors que d’autres réformes et innovations se font à partir des collectivités fonctionnelles, des ministères et des organismes dans l’ensemble du régime. L’impression que le régime central ou que l’ensemble de la fonction publique est désynchronisé par rapport aux défis de la gouvernance peut enclencher une réforme¹⁷⁸. Une telle impression peut naître en réaction à un événement (scandale, échec administratif ou mauvaise politique) ou de façon proactive (planification, pratiques exemplaires, etc.). La réforme peut être sélective ou complète, dirigée par des ministres ou des cadres de la fonction publique. Sa nature peut également changer dans la mesure où elle touche des fonctionnaires aux échelons inférieurs et d’autres intervenants renseignés et intéressés¹⁷⁹. Lorsqu’elle est dirigée par des chefs politiques, la réforme *touche* la fonction publique; si elle est lancée par des dirigeants de la fonction publique, sans doute sous les auspices d’un gouvernement, elle devient une *autoréforme*. Cependant, lorsque les idées inspirant une autoréforme se raffinent, appelant un changement structurel et législatif, elles ont besoin du soutien du premier ministre et du gouvernement, car leur succès s’appuiera sur leurs pouvoirs et nécessitera peut-être du temps au Parlement. La situation la plus convaincante est celle où le gouvernement travaille *avec* les dirigeants de la fonction publique pour élaborer et mettre en œuvre des réformes; la plus inquiétante est celle où le gouvernement et les dirigeants de la fonction publique ne se montrent pas à la hauteur du défi¹⁸⁰.

À partir de ces distinctions, il est possible de cerner les modèles de gestion de la réforme de nos jours¹⁸¹. Il importe de tenir compte des éléments suivants :

- Le premier ministre annonce généralement des décisions sur la structure et les activités du Cabinet ainsi que sur les principaux processus décisionnels en début de mandat, car c’est alors qu’il doit répartir les responsabilités entre les ministres et

établir les grandes priorités de son gouvernement. Le Système de gestion des secteurs de dépenses, adopté en 1979 par le premier ministre Clark, et les changements structurels annoncés par le premier ministre Martin, à la fin de 2003, en sont de bons exemples;

- Les exercices visant à réformer la fonction publique se produisent généralement en fin de mandat. Habituellement confiés aux dirigeants de la fonction publique, ils ont lieu au moment où le gouvernement fait le bilan et prépare la transition en vue du prochain mandat. Entre autres exemples, mentionnons : le projet Fonction publique 2000 et le Groupe de travail de Robert De Cotret durant le deuxième mandat du gouvernement Mulroney, les groupes de travail de sous-ministres dirigés par le greffier à la fin du premier mandat de Chrétien et le Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines, créé durant le troisième mandat du gouvernement Chrétien;
- La surveillance détaillée des programmes exécutés par la fonction publique canadienne s'est faite à un rythme épisodique. Entre autres exemples, mentionnons : le Groupe de travail Nielsen, le Comité des dépenses du premier ministre Mulroney, de courte durée, et l'Examen des programmes du gouvernement Chrétien, en 1994-1995. On est loin de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, où les ministres comme les organismes centraux effectuent un examen annuel, des vérifications, voire des contestations des budgets ministériels.

En général, les gouvernements canadiens ne défendent pas des points de vue fermes sur le plan idéologique quant à la façon de restructurer la fonction publique canadienne, contrairement à certains gouvernements de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et de l'Australie. Les partis de l'opposition canadiens se sont toujours répandus en injures contre l'incompétence de la « bureaucratie », promettant de poser des gestes qui changeraient tout lorsqu'ils seraient au pouvoir. Cependant, arrivés au pouvoir, ils confient aussi la gestion de la fonction publique au Conseil du Trésor, au greffier et à d'autres dirigeants d'organismes centraux, ainsi qu'aux sous-ministres. Lorsqu'ils ont posé des gestes décisifs (c.-à-d. la restructuration de juin 1993, l'Examen des programmes de 1994 et les modifications à l'appareil gouvernemental de décembre 2003), les gouvernements ont eu des considérations pragmatiques relativement à des questions spécifiques dans les domaines des politiques et de la gestion, soucieux de s'assurer que la fonction publique serait bien positionnée pour servir les gouvernements de l'avenir.

Toutefois, les gouvernements et les dirigeants de la fonction publique ne recherchent plus leurs idées de réforme de la même manière. Auparavant, lorsque les gouvernements souhaitaient des examens approfondis des options à envisager pour la réforme du secteur public, ils créaient des commissions royales : la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité et même la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada comportaient toutes un

volet traitant de la gestion de la fonction publique. Ces commissions ont permis d'entendre des groupes d'intérêt, d'orienter la recherche auprès des universitaires et d'établir le dialogue avec des personnes assistées par le gouvernement, le secteur privé et des universitaires¹⁸². Il s'agissait d'exercices ouverts. On a cependant cessé de recourir aux commissions pour sonder la réforme de la fonction publique à cause du délai de démarrage, des coûts et, peut-être, de la croyance en vertu de laquelle les hauts fonctionnaires sont les plus habiles pour reconnaître les défis et les options en matière de réforme.

Depuis le milieu des années 1980, les gouvernements se sont appuyés sur divers groupes de travail et comités pour explorer les enjeux et proposer des idées. Habituellement dirigés par des sous-ministres, les groupes de travail et les comités consultent des gestionnaires supérieurs, des employés et des experts de l'extérieur. Ce mode de fonctionnement est similaire à celui utilisé pour réformer les pratiques liées à l'apprentissage et à l'éthique, décrit au **chapitre 5**. Parmi les exemples récents de dérogation à ce mode figurent les groupes de travail externes mis sur pied pour étudier la fonction de contrôleur moderne et les relations patronales-syndicales à l'intérieur de délais bien définis. Toutefois, après avoir reçu leurs recommandations, le gouvernement passe à l'étape de l'approbation de décisions et laisse la mise en œuvre aux organismes centraux et aux comités internes. Il arrive souvent que des projets pilotes soient lancés pour mettre à l'épreuve des réformes au sein de ministères consentants, pour ensuite en faire des initiatives à l'échelle du gouvernement. On a notamment utilisé cette approche pour le Gouvernement en direct, le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, la gestion des risques et la modernisation de la fonction de contrôleur. Si, habituellement conseillé par ses ministres clés, le greffier et quelques fonctionnaires, le premier ministre annonce des réformes importantes dans la fonction publique sans un apport étendu, il existe une tradition en vertu de laquelle les fonctionnaires se livrent à des délibérations internes et à des consultations sur de nombreux sujets.

« Ces dernières années, on a appuyé les efforts visant à susciter des délibérations à l'interne sur la réforme en tentant, sans relâche, de positionner le Canada dans les réseaux d'administration publique internationaux et intérieurs. »

Ces dernières années, on a appuyé les efforts visant à susciter des délibérations à l'interne sur la réforme en tentant, sans relâche, de positionner le Canada dans les réseaux d'administration publique internationaux et intérieurs. On souhaitait ainsi se tenir au courant des réflexions les plus avancées sur la réforme du secteur public et faire valoir le point de vue canadien dans les discussions internationales. Il suffit de considérer la participation du Canada à l'OCDE, à l'International Institute for Administrative Sciences, à l'International Association of Schools and Institutes of Administration, à la Commonwealth Association of Public Management, aux Commonwealth Heads of Government, ainsi qu'à d'autres organismes, pour constater que les efforts déployés par l'intermédiaire de l'École de la fonction publique du Canada, l'organisme qui l'a précédée et d'autres organismes centraux ont porté fruit. On pourrait citer de nombreux autres exemples au niveau institutionnel, et encore davantage en tenant compte des activités réalisées dans les ministères. Les contributions canadiennes aux échanges internationaux sont bien accueillies et bien perçues.

L'EFPC, le CCG et d'autres organismes centraux ont aussi apporté un soutien actif aux conseillers et aux universitaires canadiens pour faire progresser la recherche et les consultations sur la réforme. Parmi ceux-ci se trouvent l'Institut d'administration publique du Canada, le Forum des

politiques publiques, le Conference Board du Canada, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Le CCG et l'EFPC ont longtemps encouragé la recherche et l'enseignement en participant au Séminaire annuel à l'intention des universitaires, en s'affiliant à l'Association canadienne de programmes en administration publique et, plus récemment, en renouvelant et en enrichissant les liens avec le milieu des chercheurs en administration publique dans l'ensemble du pays. En 1994, le CCG a créé le Réseau international sur la gouvernance, dans le cadre duquel il a invité des universitaires réputés mondialement, originaires de plusieurs pays, à rédiger des articles pour des livres sur la gouvernance et la gestion publique. On a profité du passage de ceux-ci pour enrichir les échanges avec des sous-ministres et d'autres fonctionnaires¹⁸³. Enfin, le gouvernement envoie des conférenciers et des participants à divers événements, comme aux conférences du Canadian Institute, qui s'intéresse aux différentes facettes de la réforme du secteur public.

Les gouvernements canadiens ne se lancent dans de vastes réformes de la structure et des activités de la fonction publique que de façon intermittente. Ces dernières années, ils s'en sont plutôt remis aux dirigeants de la fonction publique pour cerner les enjeux, proposer et débattre d'une réforme pour ensuite la mettre en œuvre. Ils ne défendaient aucun point de vue bien défini au sujet des orientations futures de la fonction publique. Pour sa part, la fonction publique n'a, semble-t-il, pas résisté au changement : elle a participé à la réforme sur de nombreux plans et s'est tenue au courant de l'évolution des autres administrations. Elle est d'ailleurs réputée pour sa capacité à débattre en collaboration au sujet des réformes et des problèmes qu'elles soulèvent dans l'ensemble de la fonction publique. Cependant, on s'est demandé si ces réformes suscitaient de l'intérêt, si on s'attardait assez aux liens à établir entre elles et si le gouvernement et les organismes centraux s'assuraient de limiter la portée de chacune pour faire concorder leurs buts. Ces réflexions posent une question importante, à savoir s'il est possible de transmettre une vue cohérente de l'état de la fonction publique, comme nous tentons de le faire aux **chapitres 7 et 8**.

Deux événements récents pourraient modifier les orientations institutionnelles guidant les examens et la réforme. Il y a d'abord eu l'annonce, par le gouvernement Martin, de la mise sur pied d'un Comité de l'examen des dépenses et d'un rôle plus circonscrit pour le SCT. Ce pourrait être le début de pratiques obligeant les ministres à surveiller plus régulièrement et plus activement la gestion des dépenses, des programmes et des ministères en général. Ensuite, le gouvernement Martin a promis de renforcer le rôle des comités et des députés à la Chambre des communes. Le gouvernement minoritaire sur lequel ont débouché les élections de juin 2004 a compliqué la progression de telles initiatives. Si le gouvernement Harper les reprend, elles devraient favoriser un examen approfondi des programmes gouvernementaux et de la fonction publique. Nous y reviendrons au chapitre suivant.

Quoi qu'il en soit, nos connaissances relatives à la réforme sont limitées. On comprend peu dans quelle mesure les initiatives centrales parviennent jusqu'à la fonction publique, si elles influent sur les ministères, les programmes et les gestionnaires et, le cas échéant, le temps qu'il faut pour y arriver. On saisit encore moins dans quelle mesure des pratiques particulières (l'établissement

« Les gouvernements canadiens... s'en sont plutôt remis aux dirigeants de la fonction publique pour cerner les enjeux, proposer et débattre d'une réforme pour ensuite la mettre en œuvre. »

de rapports financiers, la gestion des contrats ou le recrutement du personnel) ont changé avant et après les réformes, d'un ministère à l'autre et par rapport à d'autres administrations. Enfin, les connaissances manquent quant à la façon dont les institutions centrales pilotent le changement dans différents secteurs et quant à savoir si l'approche pour laquelle a opté Ottawa est efficace comparativement, par exemple, à celles de l'Australie, du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Seule une recherche comparative détaillée permettra de répondre à ces questions.

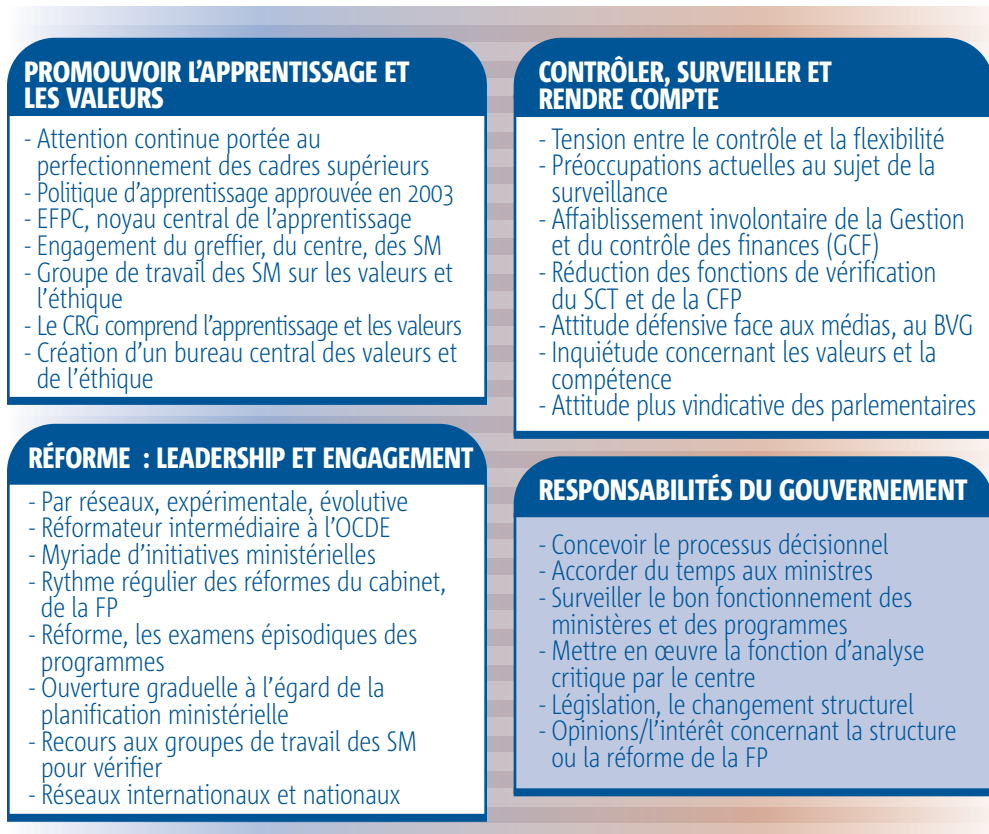
CONCLUSION

Le parcours de ce chapitre soulève des contradictions. Depuis les années 1980, outre la restructuration de 1993 et l'Examen des programmes, le programme de réforme des gouvernements canadiens ne semble pas avoir été audacieux, ni cohérent. Pourtant, la fonction publique s'apparente à une institution novatrice et résolument tournée vers l'avenir.

Les gouvernements ont des rôles de premier plan à jouer pour réformer la fonction publique, mais ils tendent à se montrer plus pragmatiques qu'idéologiques (plus particulièrement leurs premiers ministres) lorsqu'ils composent avec la fonction publique. À l'inverse, grâce à une planification mûre de la transition, les dirigeants de la fonction publique s'évertuent à prévoir les priorités gouvernementales et à y réagir. En dépit de tensions inévitables, les gouvernements et la fonction publique ont éprouvé et entretenu un respect mutuel, les premiers n'hésitant pas à s'en remettre aux dirigeants de la fonction publique pour cerner les secteurs où une réforme s'impose et renseigner le gouvernement en conséquence pour l'inciter à agir. À leur tour, les groupes de travail dirigés par des sous-ministres ou des intervenants externes génèrent des idées, favorisent le dialogue et proposent des options pour la réforme. L'EFPC et les organismes centraux recourent aux réseaux nationaux et internationaux d'experts sur la réforme de la fonction publique, auxquels, en outre, ils contribuent. Enfin, la collégialité et l'esprit d'échange dont a fait preuve la direction ont été propices à l'établissement de méthodes d'apprentissage continu au profit de l'ensemble de la fonction publique, dont une EFPC plus forte est le point d'ancrage.

La récente kyrielle d'irrégularités a sans aucun doute entaché la réputation de la fonction publique canadienne, sans égard au fait qu'elles étaient isolées ou politiques. La situation s'est compliquée en raison des vagues de réformes et d'initiatives centrales qui ont déferlé d'un gouvernement à l'autre — et d'un premier ministre, d'un président du Conseil du Trésor et d'un greffier à l'autre — et qui se sont confondues sans qu'on n'en voie la fin ou sans augmentation visible du rendement. Ces événements ont fait en sorte que, de l'extérieur, la fonction publique est perçue comme une institution incapable de soutenir le volet « contrôle » du contrat, tout en marquant des progrès dans le volet « initiatives ». Des observateurs externes se demandent maintenant si, après les annonces et les discours, les réformes susciteront de l'intérêt. Les simples députés du gouvernement comme ceux de l'opposition exigent une surveillance proactive et régulière de la façon dont le gouvernement et la fonction publique administrent les programmes.

FIGURE 6 ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER ÉLÉMENTS ESSENTIELS



Les gouvernements se fient à la fonction publique pour lancer et surveiller les activités de réforme tant qu'ils se fient aux connaissances et aux compétences de la fonction publique. Certaines fautes sur le plan éthique combinées avec une surveillance défailante ont ébranlé cette confiance.

Il importe d'insister sur deux points importants. Premièrement, même si les gouvernements se sont montrés pragmatiques, se sont tournés vers des réformes sélectives plutôt que complètes et se sont beaucoup appuyés sur les conseils de la fonction publique pour mener à bien les réformes, cela ne signifie pas que la fonction publique canadienne n'est pas une institution novatrice. Deuxièmement, la réaction profondément négative du public aux scandales ne signifie pas que la fonction publique ne repose pas sur des valeurs et qu'elle n'est pas une institution professionnelle. Toutefois, ces éléments ont contribué à rendre l'environnement externe hostile aux allégations d'excellence des dirigeants de la fonction publique. De plus, comme les gouvernements n'ont pas toujours examiné leurs programmes ou fixé des programmes de réforme définis pour la fonction publique, il a été difficile de projeter une image cohérente et complète des forces et des progrès de la fonction publique canadienne. Il y a là un défi stratégique important à surmonter pour ses dirigeants.

« De plus, comme les gouvernements n'ont pas toujours examiné leurs programmes ou fixé des programmes de réforme définis pour la fonction publique, il a été difficile de projeter une image cohérente et complète des forces et des progrès de la fonction publique canadienne. »

Partie 3 :

sonder les implications



Chapitre 6

La fonction publique canadienne dans son contexte

Comme nous l'avons montré au chapitre 2, ce que la fonction publique et le gouvernement canadien valorisent ne permet pas nécessairement de distinguer les éléments distinctifs de l'évolution de la fonction publique au Canada. Les chefs politiques et administratifs d'ailleurs peuvent très bien souscrire à la même liste ou presque de valeurs, mais les appliquer de façon très différente et donc faire des compromis tout aussi différents. En élargissant le cadre d'analyse, nous avons pu cerner les décisions et les processus qui pourraient constituer des traits distinctifs ou qui représentent une innovation réelle de la fonction publique canadienne.

Dans le présent chapitre, nous nous pencherons sur les observations des chapitres 3, 4 et 5. Au moyen des catégories du cadre, nous commencerons par proposer un résumé et un survol des pratiques et priorités actuelles de la fonction publique canadienne et nous identifierons des qualités qui pourraient être positives et d'autres, moins exemplaires. Dans la section suivante, nous essaierons de déterminer si le tableau général qui ressort présente vraiment des caractéristiques distinctives ou exemplaires par rapport à ce qui se fait ailleurs dans le monde. Enfin, nous dresserons une liste des sujets qui mériteraient une étude empirique plus poussée.

Synopsis des pratiques et priorités actuelles

Aux chapitres 3, 4 et 5, nous avons procédé à un examen général et comparatif de l'évolution de la fonction publique au cours des vingt dernières années. La figure 7 fait le résumé des principales constatations auxquelles nous sommes arrivés au sujet de la récente évolution et des pratiques de la fonction publique. Certaines de ces constatations seront déjà connues des lecteurs, d'autres non, car la littérature sur le sujet s'est davantage intéressée aux changements apportés au régime de gouvernance qu'à la fonction publique canadienne en tant qu'institution.

Les caractéristiques suivantes semblent constituer les traits distinctifs positifs de la fonction publique canadienne des dernières années :

- une fonction publique non partisane, professionnelle, comptant peu de cas de corruption et dont les dirigeants sont issus de ses rangs;
- la participation de plusieurs organismes centraux à la gestion des ressources humaines et généralement, coordination centrale assurée par eux;
- un effort soutenu pour améliorer la prestation des services conformément à l'Initiative d'amélioration des services et à la stratégie du Gouvernement en direct, toutes deux reconnues internationalement;

FIGURE 7 SOMMAIRE DES CONSTATATIONS DES CHAPITRES 3, 4 ET 5

RECRECITER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS

Attirer et former les talents

Le Canada s’est engagé à l’égard d’une FP fondée sur le principe du mérite, non partisane, professionnelle et diversifiée. Le bilinguisme et la diversité ont été intégrés à la définition du mérite afin de favoriser un effectif représentatif et créatif. Les dirigeants ont été recrutés et formés à l’interne, mais on s’efforce d’en recruter dans le secteur privé. Le réaménagement des effectifs du début des années 1990 a modifié les attentes, mais il reste possible de faire carrière dans la FP même si une partie non négligeable de son effectif est temporaire. L’apprentissage est perçu comme un gage de sécurité d’emploi et de possibilités d’avancement.

Gestion du régime de ressources humaines

Le régime des RH de la FP demeure complexe et administré par plusieurs organismes centraux dont les mandats se chevauchent. Cela témoigne de l’engagement à l’égard d’une FP intégrée et de l’importance donnée aux normes communes et au principe du mérite. La complexité institutionnelle et stratégique font en sorte qu’il est difficile de discuter des réformes, de les structurer et de les mettre en œuvre, et impose de nombreuses contraintes aux ministères et organismes. L’adoption récente de la LMFP n’y changera rien.

Coordination centrale

La FP canadienne est dirigée par un centre fort, sinon complexe. Les premiers ministres et les gouvernements réorientent de façon intermittente les organismes et les processus de coordination centrale. Depuis la fin des années 1980, on a considéré et utilisé les cadres supérieurs comme une ressource gouvernementale. On s’est servi d’approches sophistiquées pour élaborer et gérer le groupe de la direction, hautement intégré par rapport à la norme internationale. La majorité des cadres supérieurs est recrutée à l’interne, mais il est peu probable que les SM et les SMA terminent leur carrière dans la FP.

CONCEVOIR LES POLITIQUES ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES

Renouveler l’intérêt dans les capacités d’élaboration des politiques

La fonction d’élaboration des politiques est de plus en plus contestée, mais la FP a conservé son rôle de conseiller principal des gouvernements. Au milieu des années 1990, on a commencé à se demander si ses capacités stratégiques suffisaient pour conseiller les ministres. La FP a tenté de renouveler ses capacités et de tirer parti de l’expertise extérieure à l’aide des modèles de réseaux. Cela faisait partie d’efforts pour accroître la capacité du pays et de la FP de profiter de l’économie du savoir.

Prestation des services

Les gouvernements canadiens ont évité d’adopter une approche catégorique de la réforme, cherchant plutôt à offrir plus de flexibilité aux gestionnaires et aux clients, à baisser les coûts et à expérimenter des solutions de rechange. La diversité qui a résulté de cette approche fait qu’il est difficile de donner au public une image précise de la réforme de la FP. La FP a centré ses services sur les citoyens, en créant des instruments de mesure et en accroissant l’accès des citoyens et des entreprises à ses services grâce aux plateformes électroniques.

Participation des citoyens

C’est dans la tradition de la fonction publique canadienne de procéder à des consultations sélectives et de participer au dialogue international. Malgré les demandes des citoyens d’une plus grande participation, la dernière vague de consultations novatrices a eu lieu au début des années 1990 et, depuis ce temps, on n’a pas demandé à la FP de mettre en œuvre des expérimentations audacieuses. Le gouvernement comptait sur les commissions d’enquête parlementaires et groupes de réflexion. Le BCP a créé un portail Web pour montrer l’étendue des consultations dans l’ensemble du gouvernement.

ENCOURAGER L’APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER

Apprentissage et valeurs

La FP canadienne se décrit de plus en plus comme une institution fondée sur le savoir et a gagné le soutien du gouvernement pour renforcer l’apprentissage chez les cadres et le personnel. Elle a approuvé une politique de formation continue, créé la nouvelle École de la fonction publique du Canada (héritière du CCG) et maintenu des réseaux internationaux. Le gouvernement a adopté le Code de valeurs et d’éthique de la FP et a créé un bureau central chargé de le promouvoir, à la suite des cas récents de fautes professionnelles.

Contrôle et imputabilité

Depuis la fin des années 1980, la FP du Canada s’est orientée vers les mesures d’incitation et du leadership fondé sur les valeurs dans le contexte de ses réformes. L’objectif était d’offrir une flexibilité de gestion accrue en échange d’une surveillance axée sur les résultats. Des incidents ont révélé une supervision inadéquate, ce qui a mené à des efforts pour renforcer le contrôle et les capacités de vérification dans la gestion financière et des RH, et pour réorienter de nouveau les activités des organismes centraux. La FP doit déployer de grands efforts pour rétablir la confiance des gouvernements et des citoyens. Le Parlement exige une surveillance plus rigoureuse des opérations gouvernementales.

Réforme de la fonction publique

Les gouvernements canadiens ont adopté une approche pragmatique de la réforme de la FP. Cette approche est considérée comme modérée en comparaison de ce qui se fait ailleurs. Les PM demeurent le pivot des changements à l’appareil gouvernemental et à la législation, mais font appel à la FP pour trouver des avenues de changement et les mettre en œuvre. Le gouvernement et la FP se fient aux groupes de travail des SM et externes afin de permettre le changement tout en développant des réseaux d’expertise internationaux et nationaux.

- une approche pragmatique et évolutionniste de la réforme de la fonction publique, soutenue par une approche collégiale et unifiée de l'exploration des réformes et de l'amélioration des programmes à laquelle participent les sous-ministres et autres dirigeants;
- un engagement envers le groupe de la direction en tant que ressource gouvernementale, comme en font foi la création d'une capacité centrale de perfectionnement des cadres de direction, la formation de groupes de travail collégiaux chargés d'explorer les moyens de réforme et de faire avancer la recherche-action, et la tenue de réunions régulières pour le groupe;
- le ferme engagement de soutenir l'apprentissage des employés et le bilinguisme chez les cadres de direction et les titulaires de postes désignés bilingues par la fusion des capacités de formation, de perfectionnement et d'enseignement linguistique au sein de l'École de la fonction publique du Canada et par la création de comités ministériels chargés de rendre compte de leurs activités à l'appui de cet engagement;
- le lancement d'initiatives gouvernementales pour renforcer la fonction d'élaboration des politiques et les liens avec les chercheurs à l'extérieur, et la réputation de soutenir et de cultiver les réseaux internationaux et nationaux afin de rester au courant de l'évolution des réformes de la fonction publique ailleurs au Canada et dans le monde.

Bon nombre des particularités suivantes sont celles que la fonction publique canadienne aime souligner et promouvoir : son professionnalisme, un accès électronique amélioré à l'administration fédérale, l'engagement central grandissant pour la multiplication des possibilités d'apprentissage pour les employés, sa solide réputation de défenseur des débats internationaux sur la réforme et les pratiques exemplaires et sa participation active à ces débats. On a moins tendance à souligner les efforts que fait la fonction publique canadienne pour mobiliser son groupe de la direction ainsi que le nombre et l'accessibilité (pour le meilleur et pour le pire) des organismes centraux. Ces derniers traits s'opposent à ceux des fonctions publiques de l'Europe continentale et anglo-américaine où les ministères ont souvent plus d'autonomie et où le recrutement et le perfectionnement professionnel sont davantage faits par le ministère d'embauche en fonction de ses particularités à lui.

Dans la récente expérience de la fonction publique canadienne, on trouve aussi quelques réalisations moins positives. Plusieurs d'entre elles sont reliées, dont les suivantes :

- les difficultés qu'elle a connues avec la mise en œuvre des politiques et ses projets de réformes administratives;
- les efforts insuffisants de la part des organismes centraux pour mettre en doute, surveiller et suivre les activités de l'institution;

- l'établissement d'un régime de gestion des ressources humaines trop complexe, qui a retardé les projets de réforme et en a compliqué la mise en œuvre;
- les difficultés qu'elle a à projeter aux citoyens et à son effectif une image cohérente de son évolution comme institution, sauf à un niveau très général.

Il est juste de dire que l'apparition de ces lacunes a surpris les observateurs internationaux étant donné la réputation très favorable dont jouit la fonction publique canadienne et la qualité du dialogue interne. Les dirigeants du gouvernement et de la fonction publique ont récemment pris des mesures pour trouver des solutions à certains de ces problèmes. Ils ont amélioré la surveillance exercée par le Cabinet, redéfini les rôles des organismes centraux dans la gestion des finances et des RH, élargi les capacités de vérification interne et sensibilisé les fonctionnaires à la question des valeurs et de l'éthique. Toutefois, il faudra du temps pour cerner l'impact de ces mesures et déterminer si elles restaurent la confiance dans l'institution. Tandis qu'aux yeux des critiques, le gouvernement et les dirigeants de la fonction publique essaient de se rattraper, le Canada pourrait bien définir de nouvelles normes de pratique qui méritent qu'on s'y intéresse de près.

En rétrospective, on risque de se faire une idée d'ensemble plutôt négative d'une institution innovatrice et engagée prise en otage par une succession de scandales, incapable de passer du dialogue et des projets à des résultats concrets ou de prévoir ses progrès avec cohérence. Une vision plus tolérante reconnaîtrait à la fonction publique canadienne un ensemble de réalisations et une trajectoire différente sur la voie du changement institutionnel. Ce pourrait être ce que John Halligan a qualifié de « *third way* » ou troisième voie, mais qu'il reste à définir adéquatement.

Une fonction publique canadienne distincte devient-elle forcément un modèle?

Les efforts pour définir un modèle canadien partent de l'idée que, non seulement, la fonction publique canadienne est distincte, mais aussi qu'elle mérite qu'on la décrive, qu'on la célèbre et qu'on l'imité. Mais tout en étant fier à juste titre des réalisations de la fonction publique canadienne, il faut faire attention de ne pas tomber dans les faux-semblants.

Pour commencer, la seule notion de caractère « distinct » pose un problème. D'Australie, Patrick Weller remarque que « tous les pays adaptent leurs régimes, s'ils ne l'ont pas déjà fait, pour surmonter les problèmes perçus et relever les défis qui leur viennent de l'extérieur. Tous sont à l'image de la culture institutionnelle et des normes historiques établies au fil du temps¹⁸⁴. » [traduction] Autrement dit, par définition, tout pays présente un modèle distinctif. Tous les gouvernements et leurs fonctions publiques, quels qu'ils soient, s'efforcent de montrer à leurs auditoires internationaux et nationaux qu'ils avancent dans leurs réformes et leur traitement des grandes questions, comme celles associées à la nouvelle gestion publique. Les pays de l'OCDE et bien d'autres, qui multiplient les efforts pour améliorer l'accès électronique à leurs services, la

qualité de ces services, les conseils stratégiques, la coordination horizontale, la participation des citoyens et les rapports sur le rendement n'échappent pas à cette règle. La question qu'il faut donc se poser est de savoir si la fonction publique mérite d'être considérée comme un modèle.

En fait, tout dépend de ce à quoi on la compare. Elle est exemplaire si on la compare à des régimes moins démocratiques, à des systèmes économiques moins robustes ou à des institutions publiques maigrement financées qui essaient d'adopter ce que Manning et Parison ont qualifié de « réformes fondamentales »¹⁸⁵. Dans ces circonstances, certains des principes et des pratiques de base de la fonction publique canadienne — le mérite, le professionnalisme, le maintien de bonnes relations avec le gouvernement au pouvoir, la responsabilité, les bons systèmes — sont dignes d'émulation. Par ailleurs, tous en conviennent, la fonction publique canadienne s'est montrée exemplaire dans le soutien qu'elle accorde aux pays en développement pour qu'ils renforcent leur propre fonction publique et dans la réputation qu'elle s'est taillée de savoir tenir compte des besoins locaux et de formuler ses conseils en conséquence, plutôt que de proposer des modèles.

En revanche, il est plus difficile de défendre le caractère exemplaire de la fonction publique canadienne face à celles de nombreux pays de l'OCDE, dotés eux aussi de fonctions publiques fondées sur le mérite, professionnelles, capables d'élaborer les politiques, respectueuses des principes démocratiques et innovatrices, même si leurs contextes constitutionnels diffèrent. En effet, il est difficile d'affirmer que la fonction publique canadienne est supérieure à celle de nombreux pays de l'OCDE. Par exemple, Guy Peters a remarqué que les réformes souvent radicales qui ébranlent les administrations anglo-américaines ne sont guère plus, aux yeux de certains, que « la répétition de méthodes d'administration courantes dans d'autres types de régimes, où on retrouve notamment le souci d'avoir des institutions publiques plus adaptées et des systèmes de gestion plus décentralisés »¹⁸⁶ [traduction].

Souvent, la norme invoquée pour mesurer le « succès » d'une réforme de la fonction publique est celle des stratégies, qui doivent être décisives, constantes et cohérentes. Mais une réforme exemplaire de la fonction publique n'en fait pas forcément une institution exemplaire. En outre, les restructurations en profondeur, qu'elles soient dictées par le pragmatisme ou la théorie, sont généralement épisodiques; et même les fonctions publiques modèles — comme celles de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et, plus tard, de l'Australie — ont adopté des approches assez modérées et pragmatiques dans le sillage de changements structurels. En effet, certains experts signalent une énorme diversité dans la façon de gérer les points marqués par les organismes de direction britanniques¹⁸⁷. De sorte que ce qui a pu sembler être un modèle cohérent de prime abord ne l'était peut-être pas tant que cela. À l'inverse, bon nombre des administrations publiques peuvent subir continuellement des changements, structurels ou autres, moins dramatiques, qui s'accumulent et mènent, après des années, à une institution de niveau supérieur. La question est de savoir s'il est possible de mesurer ces changements, de les évaluer et de les traduire en termes cohérents. Sans une méthode très détaillée et systématique de collecte des données, il est difficile de passer outre la rhétorique comparative de la réforme

« ...la fonction publique canadienne s'est montrée exemplaire dans le soutien qu'elle accorde aux pays en développement pour qu'ils renforcent leur propre fonction publique et dans la réputation qu'elle s'est taillée de savoir tenir compte des besoins locaux et de formuler ses conseils en conséquence, plutôt que de proposer des modèles. »

« La fonction publique canadienne est donc assurément distincte et peut s'inscrire parmi les fonctions publiques d'un groupe de pays qui ont poursuivi des réformes structurelles modestes. Elle est aussi reconnue comme un chef de file dans les domaines de la prestation de services axée sur le citoyen, de l'accès électronique aux services et de l'apprentissage. »

entre les pays¹⁸⁸. La plupart des études comparatives universitaires atteignent de très hauts niveaux d'abstraction qui font qu'il est difficile de conclure quel pays mène le peloton dans certains domaines de pratique¹⁸⁹. Bien que nous ayons essayé, dans la présente étude, d'examiner de plus près les pratiques institutionnelles, nous n'avons pu surmonter ce problème. En outre, comme nous en parlons au **chapitre 7**, il ne s'agit pas là d'un simple problème de compte rendu des activités, mais plutôt d'un geste de leadership institutionnel qui revêt une importance critique : la nécessité pour une institution de renvoyer sur elle-même l'image des progrès réalisés au fur et à mesure qu'elle avance, tout en défendant son intégrité externe et interne et en faisant connaître son programme de changement.

La fonction publique canadienne est donc assurément distincte et peut s'inscrire parmi les fonctions publiques d'un groupe de pays qui ont poursuivi des réformes structurelles modestes. Elle est aussi reconnue comme un chef de file dans les domaines de la prestation de services axée sur le citoyen, de l'accès électronique aux services et de l'apprentissage. Toutefois, son très imparfait bilan des dernières années au chapitre de la pratique et du rendement font qu'on peut difficilement la hisser au rang de modèle ou de représentante d'une « troisième » voie vers la réforme et le développement institutionnel.

De la spéculation à l'enquête plus systématique : un programme de recherche

À quelques exceptions près, la littérature s'est concentrée sur les initiatives gouvernementales et les vastes orientations prises par la réforme de la fonction publique au Canada sans fouiller leur incidence sur son fonctionnement. Elle n'a pas non plus comparé les effets de la réforme à ceux qu'ont eus d'autres réformes dans d'autres fonctions publiques. Malgré le récent regain d'intérêt pour la recherche comparative sur la réforme de la fonction publique, de nombreuses études sont si vastes qu'elles ne produisent pas l'information détaillée dont on a besoin pour se faire une idée juste de l'état de la pratique. Cette lacune met au jour le besoin justifié de surveiller l'évolution des activités quotidiennes durant une réforme, tâche qui représenterait en elle-même une réalisation d'une grande importance.

FIGURE 8 UN PROGRAMME DE RECHERCHE COMPARATIVE

<p>RECRECITER LES TALENTS ET HARMONISER LES EFFORTS</p> <p>Attirer et former les talents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évolution des carrières professionnelles dans la fonction publique • Tendances et régimes d'embauche du personnel temporaire • Stratégies de maintien en poste, particulièrement dans les secteurs essentiels • Programmes de recrutement et de formation de la relève • Complexité et durée du processus de dotation • Mesures assurant la sécurité d'emploi des fonctionnaires • Effets de la délégation de pouvoirs en vertu de la LMFP 	<p>CONCEVOIR LES POLITIQUES ET ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES</p> <p>Renouveler l'intérêt dans les capacités d'élaboration des politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectuer une étude comparative initiale sur les capacités en matière d'élaboration des politiques, y compris les ETP et les contrats • Voir dans quelle mesure les réseaux extérieurs sont utilisés • Explorer les différences entre les capacités des ministères d'application et celles des ministères responsables des politiques • Examiner la cohésion de la communauté fonctionnelle • Examiner la concurrence externe en matière d'analyse • Évaluer les capacités de prévisions et les résultats 	<p>ENCOURAGER L'APPRENTISSAGE, SURVEILLER ET RÉFORMER</p> <p>Apprentissage et valeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combien dépense-t-on par employé pour l'apprentissage et le perfectionnement? Qui paie? • Quelles sont les meilleures activités de perfectionnement pour les SM et les autres cadres de direction? • Quelles sont les différentes sources de motivation des fonctionnaires suivant leurs rôles? • Quelles sont les diverses pratiques de dénonciation? • Combien de fonctionnaires connaissent le Code de conduite?
<p>Gestion des ressources humaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment les pratiques en matière de RH varient-elles dans la FP canadienne? • Comment la LMFP influe-t-elle sur la qualité et le rythme du recrutement dans les milieux de travail? • Les cadres supérieurs et le personnel s'identifient-ils à leur ministère ou à l'ensemble de la FP? • Combien de temps a-t-il fallu pour entreprendre des réformes sélectives des RH dans diverses administrations? • Quels sont les régimes de vérification dans les systèmes de RH? • Quelle est l'efficacité des mesures de dotation dans les systèmes centralisés et décentralisés? • Cessations d'emploi, discipline, appels, etc. 	<p>Prestation des services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment les structures ministérielles ont-elles changé au cours des dix dernières années? • Quels services la FP canadienne offre-t-elle comparativement à d'autres? • La qualité (et l'efficacité) des services s'est-elle améliorée avec le maintien ou l'abandon d'unités? • Quels services sont offerts électroniquement? En quoi la combinaison des modes de prestation a-t-elle changé? • Les programmes ministériels innovent-ils plus rapidement que ceux des organismes de services spéciaux (OSS) et des organismes de service? • Quelles sont les stratégies pour faire évoluer les structures et la représentation régionale dans les ministères et les organismes? 	<p>Contrôle et imputabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les effets du resserrement des contrôles sur les fonctionnaires et les clients ou entrepreneurs? • Comment ces effets se comparent-ils à ceux observés dans les autres pays? • Les députés et les SC utilisent-ils les rapports de rendement? • Jusqu'à quel point le SCT, le CED et les comités permanents examinent-ils les programmes en détail? Comment cela se compare-t-il aux autres États? • Comment les vérifications à l'interne et à l'externe se comparent-elles à celles des autres États? • Comment a évolué le processus des rapports de rendement des SM et de leurs ministères?
<p>Coordination centrale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Types de carrières dans la gestion et la direction • Proportion du personnel nouveau et existant par rapport à d'autres secteurs et administrations • Rôle des premiers ministres par rapport au degré d'autonomie des organismes centraux • Étude des modes de gestion du BCP, des CHF et du programme de réforme de la FP par différents greffiers • Comparaison entre les divers types de réunions des SM, participation à des groupes de travail et rôle joué par l'APEX • Styles administratifs des unités des organismes centraux dans divers domaines fonctionnels 	<p>Participation des citoyens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des consultations au niveau ministériel par rapport à celles des comités permanents ou des commissions • Qualité de la documentation utilisée lors des consultations : fournit-on de l'information suffisamment complexe pour permettre une consultation adéquate? • Contenu de la documentation et efficacité de divers instruments de consultation • Inventaire des consultations annuelles dans l'ensemble de la FP, peut-être par type 	<p>Réforme de la fonction publique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment peut-on faire connaître aux députés et aux citoyens la diversité des réformes et des changements institutionnels? • Comment les effets des réformes successives sont-ils ressentis dans les différents ministères? Incidence cumulative en termes de structure, de services, d'ETP, etc. • Jusqu'à quel point les gouvernements et les dirigeants de la FP surveillent-ils la mise en œuvre des réformes? • Quand les réformes centrales passent-elles au premier plan?

Aux **chapitres 3, 4 et 5**, nous avons cerné plusieurs thèmes qui mériteraient une étude empirique soutenue. Ils sont résumés à la **figure 8**, mais on pourrait en ajouter d'autres. Le programme de recherche que nous proposons souligne la nécessité de sonder de plus près et de façon plus détaillée l'état de la pratique dans la fonction publique canadienne. Dans certains cas, il est possible que les organismes centraux et les ministères aient déjà recueilli des renseignements utiles, mais qu'ils ne les aient pas partagés sur une vaste échelle. Il faudrait donc adopter un programme de recherche stratégique et collaborative auquel contribueraient les praticiens et les universitaires par l'intermédiaire de l'École de la fonction publique du Canada.

La liste des sujets suggérés à la **figure 8** est longue, mais d'autres sujets intéressants ne manqueront pas de s'y ajouter. Cependant, les projets de recherche collaborative détaillés exigent des ressources qui dépassent de loin ce dont disposent des chercheurs indépendants au Canada. Il conviendrait donc de rassembler des équipes de chercheurs et de praticiens de divers pays et administrations. Le programme de recherche proposé pourrait partir des travaux antérieurs du Réseau international sur la gouvernance et des tables rondes de recherche-action de l'EFPC. Suivant les sujets de recherche ciblés, on pourrait obtenir des fonds de divers organismes centraux et ministères opérationnels, du Conseil de recherches en sciences humaines et de leurs pendants à l'étranger.

Un groupe de recherche comparative systématique pourrait se former naturellement avec les institutions des fonctions publiques des régimes parlementaires britanniques et anglo-américains (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), qui ont des régimes parlementaires, des institutions centrales et des directions fortes. Cependant, selon les enjeux, on pourrait aussi explorer la possibilité d'étendre ce groupe à d'autres régimes, y compris aux structures internationales. Une des questions de grande importance serait de cerner à qui incombe la responsabilité de l'orientation stratégique, de la coordination et de la prestation des services. Pour ce faire, il faudrait absolument trouver comment se fait la répartition des responsabilités à *l'intérieur de l'administration publique et d'un ordre de gouvernement à l'autre*. Autrement dit, les travaux de recherche devraient tenir compte du contexte dans le cas des régimes de gouvernance fédéraux et à plusieurs niveaux de gouvernement.

La stratégie proposée permettrait d'analyser les détails du fonctionnement des institutions gouvernementales et de la fonction publique. Cela ne veut pas dire par ailleurs que nous pouvons nous passer des recherches comparatives plus générales ni des études qui portent uniquement sur certains aspects de la pratique dans la fonction publique canadienne. En effet, les travaux de cette nature auraient l'avantage d'alimenter la recherche par des questions fondamentales en plus de donner un contexte très important. Par ailleurs, le détail de travaux aux sujets plus étroitement définis, au lieu de rendre inutiles les cadres et les débats plus larges, leur apporterait au contraire un autre éclairage.

Ce programme de recherche aurait aussi l'avantage de contribuer aux travaux de plusieurs intervenants intéressés par l'évolution et le rendement de la fonction publique canadienne. Parmi eux figurent les dirigeants des institutions et les observateurs qui cherchent à favoriser une meilleure compréhension de la fonction publique canadienne; les réformateurs à la recherche de nouvelles approches pour influencer l'organisation institutionnelle, les organismes centraux et indépendants qui voudraient une meilleure base de surveillance et les experts qui aimeraient de meilleures explications théoriques et s'attaquer aux nouveaux phénomènes.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue les résultats des recherches sur l'évolution de la fonction publique canadienne. Même si aucune réforme globale n'a été lancée depuis le début des années 1990, la fonction publique canadienne a donné le coup d'envoi à plusieurs initiatives prometteuses comme le Gouvernement en direct, le Projet de recherche sur les politiques, l'École de la fonction publique du Canada et la Politique d'apprentissage continu, la restructuration des organismes centraux responsables du budget et des RH de même que des lois connexes, et plus encore. Outre son professionnalisme largement reconnu, la fonction publique canadienne présente un caractère distinct de par la mobilisation qu'elle fait du groupe de la direction, la multitude de ses organismes centraux et sa volonté d'engager le dialogue à l'interne et à l'externe. Que ces initiatives combent ou non certaines des lacunes récentes, c'est là une tout autre affaire.

S'il convient de dire que la fonction publique canadienne est distincte, le manque d'information comparative détaillée sur les pratiques et le rendement d'institutions performantes de la fonction publique dans différentes fonctions ne permet pas de poser la fonction publique canadienne en modèle. Au cours de la présente analyse, nous avons cerné plusieurs sujets qui mériteraient des études plus poussées et plus détaillées. L'École de la fonction publique du Canada, aux côtés du SCT, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHPC), et de la CFP, devrait travailler avec des spécialistes de l'administration publique pour créer un réseau international de gouvernements, d'organismes centraux et d'universités intéressés à poursuivre la voie du programme proposé de recherche comparative systématique.

« S'il convient de dire que la fonction publique canadienne est distincte, le manque d'information comparative détaillée sur les pratiques et le rendement d'institutions performantes de la fonction publique dans différentes fonctions ne permet pas de hausser la fonction publique canadienne en modèle. »

Chapitre 7

Un moment déterminant : le choix de la voie à suivre

Philip Selznick a remarqué que toutes les organisations avaient des moments où elles devaient se définir et que les incongruités dans les valeurs et les pratiques auxquelles s'ajoutent des défis internes et externes, bien qu'elles mettent du temps à se manifester, débouchent souvent sur une crise. Ces moments révèlent les valeurs et les compétences d'une institution et sa capacité de maîtriser sa destinée¹⁹⁰. Pour Selznick, les crises sont des occasions de définir son caractère, des moments où les dirigeants peuvent prendre des « décisions critiques » qui influenceront le parcours suivi par l'institution dans son développement et, donc, ses capacités à long terme¹⁹¹. Dans ce chapitre, nous explorons pourquoi on peut affirmer que la fonction publique canadienne est arrivée à l'un de ces moments décisifs et pourquoi il est essentiel pour les dirigeants de l'institution de se donner comme priorité stratégique de mieux suivre et orienter ses activités et son caractère.

La crise par laquelle passe actuellement la fonction publique n'est pas simplement un autre défi ordinaire à relever. En réalité, elle s'accompagne d'un énorme lot de risques qui pourraient mettre en péril l'avenir de l'institution. En effet, la fonction publique canadienne de demain œuvrera dans des environnements beaucoup plus complexes et difficiles. Cela dit, des priorités stratégiques et des valeurs bien définies pourraient l'aider à relever les défis actuels et à venir. Les propositions lancées ces temps-ci pour intensifier la surveillance des gouvernements et de la fonction publique cantonneront encore plus les ministres et les fonctionnaires dans ce que Donald Savoie appelle utilement l'acte de « gouverner les mains liées »¹⁹². Ces propositions peuvent-elles laisser suffisamment de place aux fonctionnaires pour qu'ils puissent protéger et faire valoir l'intégrité institutionnelle de la fonction publique canadienne?

Un moment déterminant : restaurer la crédibilité et la confiance

Des exemples de mauvaise gestion et de manque de jugement de la part d'élus et de fonctionnaires ont sans doute entaché la crédibilité de la fonction publique canadienne. Sans être la norme ni représenter les pratiques ou les valeurs de la vaste majorité des fonctionnaires, ces incidents n'en ont pas moins mis l'institution en péril de plusieurs façons :

- Des années d'efforts pour améliorer la perception qu'a le public de la fonction publique, particulièrement avec *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, ont été anéanties;

- La confiance des simples députés et des partis de l'opposition est fortement ébranlée, de sorte que la pression sur les ministres s'accroît. Bon nombre de ces députés pourraient bien devenir ministres dans de prochains gouvernements et travailler étroitement avec la fonction publique¹⁹³;
- Le renforcement de la surveillance exercée auprès des ministres et des hauts fonctionnaires par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et par le Comité permanent des comptes publics dans le sillage de ces incidents prendra probablement une tournure plus agressive que constructive;
- Si on s'est posé des questions sur l'éthique et la responsabilité, on ne s'est guère soucié de la politisation de la fonction publique. Ce qu'on a remis en question a été la capacité des dirigeants et des organismes centraux de gérer leurs propres affaires;
- Les efforts proactifs faits par le passé pour créer un régime de valeurs et d'éthique et pour adopter une loi qui protège les fonctionnaires dénonciateurs prennent soudainement un très fort coup de vieux;
- L'environnement tendu dans lequel travaillent les fonctionnaires risque de miner la capacité de la fonction publique de recruter et de retenir les gens de talent.

De façon plus générale, si les gouvernements, les critiques de l'opposition et les citoyens continuent de perdre confiance dans la fonction publique, il pourrait en résulter de profonds bouleversements.

Pour restaurer la confiance, il faudra un leadership politique et bureaucratique sans faille. Le premier ministre Martin a lancé des mesures énergiques pour rétablir la confiance, dont une plus grande participation des ministres aux fonctions de contrôle, d'examen et d'analyse critique. Il s'agit d'ailleurs là d'une mesure que le gouvernement du Canada aurait dû prendre depuis longtemps pour rapprocher le régime canadien du modèle australien. Les organismes centraux et les processus ont été alignés, surtout sur ceux du Comité de l'examen des dépenses, du SCT, de la CFP et du Bureau du Contrôleur général. L'ancien greffier, Alex Himelfarb, a reconnu l'importance du défi dans son rapport annuel de 2003 au premier ministre sur la fonction publique du Canada. D'autres changements surviendront sous le gouvernement Harper. Étant donné la présence d'un autre gouvernement minoritaire au pouvoir, on peut s'attendre à des changements restreints : les ministres et les députés consacreront plus de temps à la surveillance et à l'analyse critique de la fonction publique et les organismes centraux se montreront plus insistants dans leur quête des renseignements dont les ministres et les députés ont besoin pour surveiller le rendement. Ce virage ne représente peut-être pas un retour complet à l'ère des contrôles *ex ante* exercés sur les ministères et les organismes, mais les organismes centraux vont sans doute plus volontiers remettre en question l'application des politiques et la gestion des programmes par les sous-ministres ou leurs homologues.

« Par le passé, l'institution de la fonction publique canadienne a fait preuve de beaucoup de résistance : au fil des décennies, elle a surmonté bien des moments de crise et de méfiance... et elle l'a fait avec professionnalisme et souplesse, en témoignant sa loyauté aux gouvernements successifs. »

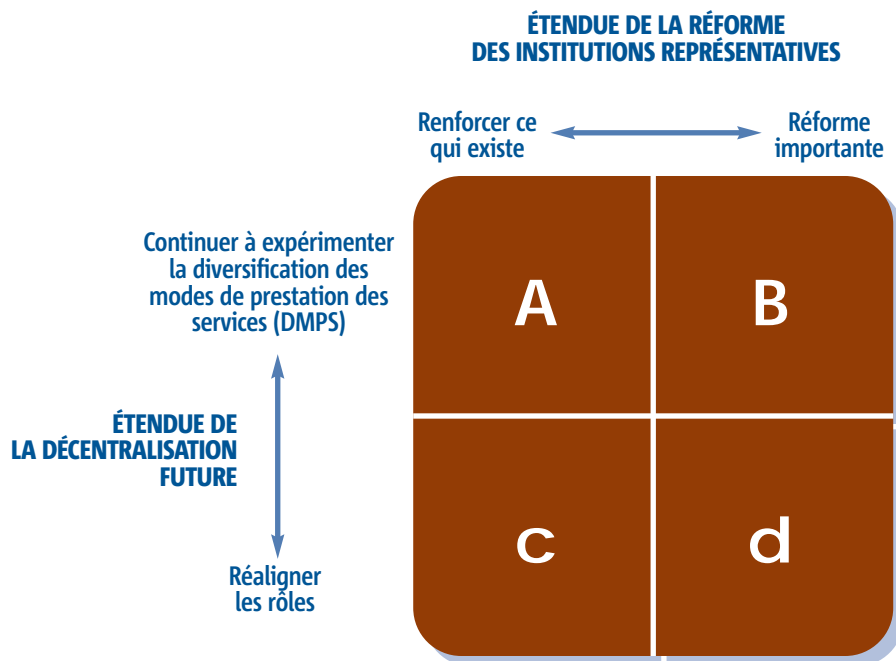
Par le passé, l'institution de la fonction publique canadienne a fait preuve de beaucoup de résistance : au fil des décennies, elle a surmonté bien des moments de crise et de méfiance (qu'on se rappelle les trépidations initiales des premiers ministres John Diefenbaker et Brian Mulroney), et elle l'a fait avec professionnalisme et souplesse, en témoignant sa loyauté aux gouvernements successifs. L'évolution insidieuse qui s'est faite tient plutôt à l'impression généralisée d'une fonction publique sans histoire, qui n'est plus la chasse gardée de ceux dont l'orientation politique les oppose aux administrations publiques trop grosses. La fonction publique doit répondre aux exigences de nouvelles idées stratégiques, de réaffectations continues, d'amélioration de la gestion des ressources humaines et financières, de rehaussement de la prestation des services et de la participation des citoyens et d'une imputabilité beaucoup plus poussée. Toutefois, renverser l'impression plus générale représente un défi à beaucoup plus long terme qui nécessite une stratégie. Il faudra un effort considérable et une surveillance de tous les instants pour restaurer la confiance des simples députés, de l'opposition et des citoyens envers la fonction publique. L'épreuve ultime viendra de la confiance que les prochains gouvernements lui manifesteront.

Au-delà de la crédibilité : Naviguer sur des eaux encore plus troubles

Longs à se déclarer, les problèmes de contrôle et de surveillance ont mené à une crise politique imprévue et durable, dont tant le gouvernement que la fonction publique mettront un moment à se sortir. Cependant, les planificateurs stratégiques sont toujours à la recherche de pressions et d'incertitudes *nouvelles* pour les organisations et tentent de mesurer si elles sont prêtes à les surmonter. Le cadre conceptuel proposé au **chapitre 2** (voir la **figure 3**) pourrait servir de base à une pleine exploration. Ici, l'objectif est plus modeste : il faut examiner deux variables immédiates associées aux débats actuels sur la manière de reformer le régime de gouvernance, bâtir l'intérêt pour la réforme des institutions représentatives nationales et une plus grande expérimentation d'autres modes de prestation de services avec d'autres administrations et partenaires des secteurs privé et sans but lucratif, et leurs incidences sur la fonction publique canadienne.

La **figure 9** résume quatre « avènements » possibles suggérés par ces cas de figure critiques³⁹⁴. Le long d'un axe, on voit que la réforme des institutions représentatives pourrait être très modeste et simplement servir à renforcer les comités permanents, à accroître les budgets de recherche et à inciter les sous-ministres à participer plus systématiquement au processus consultatif et législatif. Mais elle pourrait aussi être plus substantielle et aller jusqu'à une forme de représentation proportionnelle à la Chambre des communes et à un Sénat élu (comme dans le système électoral australien). Les autres dimensions pointent vers d'autres possibilités : le gouvernement pourrait continuer d'avancer modestement, en adoptant de nouveaux moyens d'assurer la prestation des services, ou s'engager sur la voie d'un modèle de direction plus radical, qui reposerait lourdement sur les secteurs lucratif et sans but lucratif et sur une collaboration plus soutenue avec les provinces, les territoires et les villes.

FIGURE 9 DIFFÉRENTS MILIEUX INSTITUTIONNELS
POUR LA FONCTION PUBLIQUE CANADIENNE



Quels seraient les défis posés par les quatre « avenir » envisagés à la fonction publique canadienne pendant les cinq à dix prochaines années? Peu importe l'avenir qui les attend, les fonctionnaires feront l'objet d'une plus grande surveillance par les représentants élus et le public, et devront faire preuve d'une plus grande transparence en servant le gouvernement au pouvoir. Même dans le moins radical des scénarios, celui d'un avenir marqué par une Chambre des communes renforcée et plus engagée qui surveillerait un ensemble modeste d'arrangements courants et nouveaux pour la diversification des modes de prestation des services, on s'intéressera énormément aux questions d'optimisation des ressources, d'équité dans les contrats et de surveillance du rendement. Cela signifie que les dirigeants de la fonction publique devront se montrer très adroits et capables de fonctionner dans un environnement politique et administratif très compliqué, et que les frontières et les responsabilités mutuelles des ministres et des fonctionnaires devront être soigneusement gérées.

Quel que soit le scénario envisagé, un risque essentiel tiendra à la façon des ministres et des dirigeants de la fonction publique de trouver l'équilibre entre le besoin de répondre aux exigences de la responsabilité externe et de la surveillance interne et celui de prêter une attention soutenue aux conseils stratégiques, d'envisager de nouveaux modèles de prestation des services et de favoriser des environnements de travail et d'apprentissage positifs. Les tensions qui en résulteront augmenteront à mesure que la fonction publique passera du « scénario A » aux autres suggérés à la figure 9. Une institution proactive investirait ses efforts dans l'identification d'un

« Le Canada n'a peut-être pas été l'emblème de la réforme structurale de style "big bang", mais il n'a jamais rejeté la plupart des éléments prévus au programme de réforme s'inspirant de la nouvelle gestion publique, comme l'amélioration des services, la promotion de l'innovation et la surveillance du rendement. »

personnel doté des bonnes compétences, dans l'élaboration de règles d'engagement plus largement comprises et partagées et dans la recherche de moyens efficaces de recueillir et de transmettre l'information en réponse aux exigences d'imputabilité.

Mais même sans la crise actuelle du contrôle et de la responsabilité, ces scénarios de l'avenir se seraient présentés tôt ou tard et il est certain que d'autres incertitudes et défis cruciaux se seraient manifestés. Malheureusement, il est bon de se rappeler que l'établissement de nouvelles relations, de nouvelles capacités et de nouveaux répertoires se fera en période de faible confiance à l'endroit de la fonction publique et dans un environnement politique hostile.

Priorités cruciales pour assurer l'évolution de l'institution

Il est toujours difficile dans les moments critiques de cerner les orientations d'une institution. Quelles valeurs centrales devraient guider la fonction publique canadienne au cours des prochaines années? Il est difficile de répondre à cette question, car on n'a pas manqué de valeurs pour guider (et parfois désorienter) les fonctionnaires. En outre, il est inutile de choisir une liste présélectionnée de valeurs qui serait sans rapport avec des mesures et un contexte stratégiques et cela pourrait même susciter encore plus de cynisme. Ici, l'objectif est de cerner les priorités stratégiques du développement institutionnel de la fonction publique canadienne plutôt que de ministères et d'organismes spécifiques. Bon nombre de ces idées sont déjà bien connues, car les stratégies, pour être efficaces, doivent prendre appui sur les valeurs existantes, mais une orientation institutionnelle suppose l'identification de nouvelles priorités et combinaisons.

Premièrement, il nous faut abandonner l'idée que les récentes difficultés rencontrées à Ottawa discréditent les soi-disant réformes de la nouvelle gestion publique, car elles n'ont jamais été lancées sous ce titre. L'expression « nouvelle gestion publique » (NGP) a été utilisée très librement pour décrire de nombreuses initiatives différentes (dont bon nombre ont effectivement été regroupées sous l'étendard du « gestionnariat » et de la qualité du service)¹⁹⁵, puis elle a été invoquée rétrospectivement pour décrire un large éventail d'initiatives de réforme dans diverses administrations. Le débat qui voudrait que la NGP soit supérieure ou non aux approches traditionnelles oscille entre les valeurs, les initiatives spécifiques, les stratégies de réduction du déficit ou la réduction de programmes ou l'empêchement de leur expansion¹⁹⁶. De plus, le débat dépasse rarement le niveau de la rhétorique pour décrire comment les activités de la fonction publique ont réellement changé¹⁹⁷. On s'est étonnamment heurté à des difficultés en tentant de concilier, d'une part, les plaidoyers pour l'innovation par la base et, d'autre part, les contraintes issues du sommet propres aux régimes de responsabilisation parlementaire, en plus d'avoir eu à faire progresser de vastes programmes de réforme dans un environnement institutionnel complexe. En effet, l'un des « malheurs » de l'approche calquée sur la NGP réside dans les échecs répétés des gouvernements canadiens à assumer les rôles cruciaux que l'approche leur commande de jouer, comme la surveillance étroite de la gestion des programmes par les hommes et femmes politiques et les organismes centraux. Par ailleurs, les leaders gouvernementaux et les citoyens continuent de s'intéresser aux composantes de la NGP¹⁹⁸. Le Canada n'a peut-être pas été

l'emblème de la réforme structurale de style « big bang », mais il n'a jamais rejeté la plupart des éléments prévus au programme de réforme s'inspirant de la NGP, comme l'amélioration des services, la promotion de l'innovation et la surveillance du rendement.

Ce n'est pas sous l'étiquette de la NGP que se poursuivra la réforme (cela n'a jamais été le cas de toute façon!), même si les valeurs de cette approche demeureront au cœur de tout programme de réforme et de tout effort de développement institutionnel. De façon plus générale, les dirigeants de la fonction publique et les universitaires de nombreux pays de l'OCDE semblent parvenus à l'heure des bilans, tentant de déterminer où, du point de vue stratégique, ils devraient investir les ressources et les efforts en vue de la prochaine réforme. Ils donnent l'impression d'attendre le prochain acronyme ou la prochaine mode rhétorique qui lancera les initiatives de réforme (le gouvernement électronique faisait bonne figure, mais il n'a pas pris l'essor qu'on lui prédisait), mais aucun courant intellectuel convaincant n'a encore succédé à la NGP. Aussi, l'attitude pragmatique ou introspective qu'on associe au Canada n'est pas une caractéristique distinctive, bien que la fonction publique canadienne semble encourager davantage le débat et la recherche que celle de la plupart des autres administrations. Dans l'avenir immédiat, tout indique que ce sont les demandes stratégiques des gouvernements¹⁹⁹, les besoins des citoyens et de divers groupes en matière de services et les efforts visant à réaffecter les ressources vers les programmes prioritaires ou à rééquilibrer la fédération canadienne qui motiveront la réforme et le changement institutionnel, et non quelque acronyme post-NGP.

Alors, quelles sont les valeurs et les pratiques qui pourraient servir de points de convergence pour le perfectionnement institutionnel de la fonction publique canadienne à moyen ou à long terme? Cinq grandes priorités stratégiques guideront la fonction publique canadienne en tant qu'institution dynamique et respectée dans l'environnement actuel.

1. **Promouvoir l'apprentissage comme source de mérite.** Dans un gouvernement où les décisions se prennent à la vitesse de l'éclair et où se multiplient les défis stratégiques et administratifs, la fonction publique doit tout mettre en œuvre pour attirer, former et retenir les meilleurs talents. Plus que jamais auparavant, les fonctionnaires sont appelés à fournir des conseils stratégiques de grande qualité, à gérer les programmes avec succès et à atteindre des résultats. Ces défis soulignent non seulement l'importance de protéger et de garantir le mérite dans les activités de recrutement et de promotion, mais aussi le rôle crucial de l'apprentissage pour les employés comme pour les organisations²⁰⁰, qui devront puiser dans les réseaux de spécialistes canadiens et internationaux. Comme le soutiennent Lindquist, Langford et Good, il faudrait intégrer l'apprentissage à la tradition du mérite dans la fonction publique et prévoir des mécanismes de surveillance du rendement à ce chapitre²⁰¹.

Cependant, dans un environnement aussi complexe et contesté que le leur, même les fonctionnaires avisés rateront la cible sans les compétences nécessaires pour faire participer les ministres, leurs collègues, les citoyens et d'autres intervenants. La mise en valeur du professionnalisme par le perfectionnement, des rotations, le mentorat ou la reconnaissance est donc tout aussi importante. Si le but visé par les dirigeants de la fonction publique est d'encourager l'excellence et l'apprentissage continu, et s'ils souhaitent attirer et retenir les talents, ils doivent créer des milieux de travail propices au succès et faire en sorte que les intervenants externes reconnaissent le travail de leur personnel.

Ces arguments sont généralement présents dans les discours, et l'adoption d'une politique sur l'apprentissage comme la création de l'École de la fonction publique du Canada, ces derniers temps, s'en inspire. Cependant, il faudra parvenir à convertir ces idées en occasions réelles et productives à la portée du personnel de l'ensemble de la fonction publique. Il faudra insister auprès du personnel, l'informer des occasions qu'on lui offre et lui rappeler son devoir de parfaire ses connaissances et ses compétences. Il faudra aussi montrer aux gestionnaires de tous les échelons comment encourager le perfectionnement professionnel et l'intégrer aux activités courantes²⁰². Un autre défi consistera à prouver le bien-fondé et l'efficacité des programmes d'apprentissage, puisqu'il s'agit d'« investissements » coûteux.

2. **Développer une sensibilité éthique.** L'introduction aux valeurs prônées par le Groupe de travail Tait (voir le **chapitre 1**) ne suffit pas pour exceller dans la fonction publique. Les valeurs qu'on épouse doivent témoigner d'une sensibilité et d'une compétence éthiques. Par exemple, il faut posséder une solide connaissance des principes régissant la gouvernance parlementaire, connaître les rôles des hommes et des femmes politiques comme des fonctionnaires et défendre des points de vue réalistes sur les options inhérentes à des milieux complexes, en évolution rapide.

Une culture éthique encourage les gestionnaires à rechercher des conseils éthiques, à sonder les dimensions éthiques des questions stratégiques, administratives et personnelles, et, comme l'a récemment fait valoir John Langford, à trouver des moyens concrets par lesquels les fonctionnaires pourront régler les dilemmes éthiques²⁰³. Le **chapitre 6** relève quelques initiatives récentes en ce sens : la création du *Code d'éthique et de valeurs de la fonction publique*, la création du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, sous la direction de la nouvelle Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, le retour à une loi protégeant les dénonciateurs, à l'automne 2004, et l'élargissement du mandat de l'EFPC pour offrir aux gestionnaires et aux cadres des cours, des occasions d'échanges et des études. Il est évidemment difficile de mesurer si la connaissance et l'utilisation d'un code de valeurs et d'éthique changeront les façons de faire, mais il doit y avoir des moyens indirects de le faire.

Enfin, les ministres et les cadres de la fonction publique doivent faire preuve d'intégrité et prêcher par l'exemple quant aux valeurs et aux comportements à promouvoir auprès des collègues et des subalternes. Ils ne peuvent fermer les yeux devant des pratiques douteuses ou contraires à l'éthique, même si les faits se produisent à l'extérieur de leur champ de pouvoir direct. Si la direction de la fonction publique doit apporter son soutien aux cadres qui ont consacré des années à s'acquitter de tâches très exigeantes, elle ne peut faire aucun compromis lorsque les règles de l'éthique et d'une saine gestion sont enfreintes.

- 3. Encourager l'imputabilité et la transparence.** La probité et l'imputabilité sont des valeurs durables dans la fonction publique canadienne, et, comme l'a bien démontré Donald Savoie²⁰⁴, les exigences liées à une plus grande transparence ont créé non seulement de nouvelles attentes, mais aussi des tensions. Les dernières irrégularités et la crainte que d'autres ministres et fonctionnaires soient sur la sellette laissent présager une volonté institutionnelle de modifier les attentes, d'établir de nouvelles règles d'engagement et d'accroître la surveillance à l'interne et à l'externe.

Plusieurs options s'offrent au gouvernement pour mettre en œuvre de nouvelles initiatives favorisant l'imputabilité et la transparence, comme l'ont expliqué, entre autres, Aucoin et Jarvis : importer la pratique britannique consistant à nommer des sous-ministres à des postes d'agents comptables dont on pourra consigner les notes lorsque leurs conseils seront contraires aux directives d'un ministre; demander au Comité de hauts fonctionnaires qu'ils approuvent les candidats aux postes de sous-ministres; élargir la portée des examens du rendement menés par des conseillers, des universitaires et des « pairs » pour appuyer le Bureau du vérificateur général; changer les règles en vigueur aux deux chambres du Parlement pour renforcer les rôles des comités et ainsi assurer l'imputabilité des ministres et des fonctionnaires; élaborer une charte pour guider les orientations entre les fonctionnaires et les députés²⁰⁵. Même si le Canada n'allait pas de l'avant avec ces réformes, les fonctionnaires devraient toujours agir comme si leurs faits et gestes étaient sujets à une surveillance. La fonction publique devrait être rigoureuse et n'accepter aucun compromis dans la promotion d'une plus grande transparence dans les ministères et auprès des fonctionnaires, et ce, même si la responsabilité ministérielle empêche la libre circulation de l'information.

Les organismes centraux doivent donc renforcer leur capacité de surveiller et d'analyser avec un esprit critique le rendement et le budget des ministères et des organismes. On doit s'efforcer d'aller jusqu'au bout dans les initiatives mises en œuvre, ou expliquer pourquoi il est impossible de suivre le plan, même si de nouvelles initiatives verront sans doute le jour. On ne retournera pas au paradigme du « contrôle » d'avant les années 1990, lorsque le SCT approuvait les transactions au préalable, mais les ministres et les organismes centraux doivent surveiller de plus près les programmes et intervenir au besoin. L'adoption, en 2003, du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), marque un

« ...les ministres et les cadres de la fonction publique doivent faire preuve d'intégrité et prêcher par l'exemple quant aux valeurs et aux comportements à promouvoir auprès des collègues et des subalternes. Ils ne peuvent fermer les yeux devant des pratiques douteuses ou contraires à l'éthique, même si les faits se produisent à l'extérieur de leur champ de pouvoir direct. »

progrès; toutefois, les données de ce cadre doivent être crédibles et l'on doit savoir qu'elles influent sur la rémunération au rendement des cadres. C'est la raison pour laquelle les évaluations ministérielles basées sur le CRG doivent être rendues publiques (mais pas les évaluations personnelles).

Enfin, aucune de ces initiatives n'aura un véritable impact si les ministres ne consacrent pas assez de temps à l'examen annuel du rendement et à l'analyse critique des programmes. L'attention accordée par les ministres rehaussera la crédibilité des organismes centraux, mettra à l'épreuve la compétence des équipes de gestion, préparera celles-ci à subir des examens par des comités permanents et le vérificateur général et diminuera les risques de mauvaises surprises. En fait, sans le rétablissement de sa crédibilité et de son aptitude à se gérer avec autonomie, la fonction publique ne jouira peut-être pas de la confiance des gouvernements dans d'autres secteurs, comme la formulation de conseils sur les politiques.

- 4. Recruter et former les cadres.** Les sous-ministres et les équipes de direction devront composer avec des exigences toujours croissantes²⁰⁶, et il deviendra plus ardu de conseiller les gouvernements et de gérer la prestation des services. Les récentes réformes proposées pour accroître la responsabilité et la transparence n'ont fait que compliquer des tâches déjà exigeantes et complexes. Les cadres se doivent d'afficher une conduite encore plus exemplaire de nos jours, de trouver des moyens d'assurer la transparence sans que leurs relations avec les ministres et le gouvernement ne s'en ressentent et de faire état de la progression des dossiers avec autorité.

La formation et le soutien des cadres de qualité supérieure devraient demeurer au nombre des grandes priorités du greffier et du premier ministre, et la fonction publique devrait tout mettre en œuvre pour maintenir en poste ses meilleurs cadres. Il y a lieu de se demander si les approches orientant actuellement le perfectionnement et l'apprentissage chez les cadres suffisent pour combler leurs besoins et ceux de la fonction publique, surtout à un moment où cela devient une priorité, et s'il ne faut pas étendre davantage l'offre de « congés sabbatiques » aux cadres. Kroeger et Heynan ont aussi recueilli plusieurs idées utiles pour faciliter la transition des professionnels de l'extérieur vers des postes de cadres dans la fonction publique²⁰⁷.

L'une des options possibles pour donner plus de temps aux cadres est de réduire les attentes relatives à la collégialité, au mentorat et à la participation à des échanges et à des groupes de travail sur la réforme. Cependant, il est inimaginable que la prochaine génération de cadres de la fonction publique, dont une proportion croissante proviendra du secteur privé, acquière une expérience complète et des connaissances suffisantes pour assumer des rôles exigeants sans qu'on leur offre l'occasion d'apprendre auprès de leurs pairs. La collégialité peut servir de soupape de sécurité ou de bâton d'appui, pour ainsi dire, aux cadres aux prises avec des situations délicates, qu'ils soient nouveaux ou

expérimentés. Les sous-ministres auront besoin du soutien de leur équipe de direction pour fournir, sans crainte, des conseils francs aux ministres quant à la faisabilité des propositions, rapidement ou au moment de la réévaluation de leur viabilité.

Les efforts de coordination et de collégialité entre les cadres se font encore trop aux dépens d'une « gestion issue du sommet » dans les ministères et les organismes. Le greffier et le CHF doivent évaluer avec soin le rendement net des initiatives horizontales et collégiales et, s'il y a lieu, trouver un nouvel équilibre²⁰⁸. Les organismes centraux devraient renforcer leurs capacités de surveillance pour voir dans quelle mesure les équipes de direction composent avec les ministres et évoluent dans les milieux externes; ils doivent aussi se tenir prêts à intervenir au besoin. C'est un test décisif pour assurer l'efficacité et la pertinence des organismes centraux.

5. **Promouvoir la fonction publique.** L'une des conséquences du programme des commandites et d'autres scandales qui donnent le plus à réfléchir est la rapidité avec laquelle ceux-ci ont foudroyé la réputation de la fonction publique canadienne. Tous les efforts voués, pendant des années, à rendre la fonction publique crédible, à mesurer son rendement et à afficher ses réalisations se sont évanouis. Ces épisodes ont montré avec éclat l'insuffisance des dizaines d'années d'efforts pour promouvoir la fonction publique canadienne auprès de groupes externes. Dès les premières manchettes négatives, il était difficile de trouver un article compensatoire qui aurait mis l'accent sur le bon travail effectué par la fonction publique canadienne ou sur ses atouts.

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé. La fonction publique canadienne a maintes fois déployé des stratégies de recrutement auprès de groupes cibles dans les universités et les collèges, et plus récemment, auprès de diplômés canadiens d'universités étrangères de renom. Des ressources considérables ont été investies dans la promotion de l'ancien CCG et de la nouvelle EFPC, dont la mission est axée sur l'apprentissage et l'excellence. Du milieu à la fin des années 1990, la fonction publique semble avoir consacré beaucoup de ressources et offert le soutien de ses cadres aux initiatives visant à susciter la fierté et la reconnaissance, y compris la campagne Redécouvrir la fonction publique et les capsules « Une journée dans la vie de... »²⁰⁹. Les efforts du CCG et du SCT pour mesurer les niveaux de rendement et mieux en rendre compte s'inscrivaient dans cette stratégie de restauration de la crédibilité. Les syndicats de la fonction publique se sont aussi montrés très soucieux de promouvoir la valeur publique de leurs membres. Même la désignation du greffier à titre de chef de la fonction publique ainsi que son rapport annuel au premier ministre sur l'état de la fonction publique prévoyaient ce besoin de mieux communiquer les défis et les réussites de la fonction publique.

Les récents événements donnent toutefois l'impression qu'on pêche à des convertis, ou à des fonctionnaires désireux de retrouver le sens de leur travail ou leur fierté dans un climat hostile. On ne peut interpréter les efforts déployés comme une véritable stratégie

« Dans un système de gouvernance avec “ moins de place ” pour les cadres de la fonction publique et l'ensemble de la fonction publique, il faudra inscrire un autre élément au nouveau contrat : la préparation relativement indépendante de rapports et la communication d'information sur le travail, les progrès, la nature et l'état de préparation de la fonction publique canadienne en tant qu'institution. »

de communication dans laquelle suffisamment de ressources auraient été injectées pour atteindre les citoyens de façon systématique. On ne doit pas confondre une stratégie de communication adéquate avec les efforts constants pour promouvoir les priorités et les programmes du gouvernement, qui s'inscrivent dans un mandat. Comme l'ont observé Aucoin et Jarvis, les données sur le rendement ne parlent pas d'elles-mêmes et, par le fait même, ne peuvent projeter une image cohérente des progrès et de la nature de l'institution complexe que représente la fonction publique canadienne. Le lancement d'une stratégie axée sur l'image de la fonction publique nécessiterait un financement beaucoup plus important pour s'offrir une publicité vaste et constante dans les médias imprimés, télévisés et électroniques. Aucun autre protagoniste de la gouvernance ne défendra l'intégrité de la fonction publique.

Voilà des vœux qui devraient faire partie intégrante du nouveau contrat à conclure entre les fonctionnaires, le gouvernement et le Parlement, ainsi que le recommande Donald Savoie²¹⁰. Parmi les idées actuellement à l'étude figurent une surveillance accrue des ministres et des cadres de la fonction publique par les comités permanents et la création de nouvelles règles d'engagement, y compris les variantes relatives au concept d'« agent comptable » et à une charte pour les législateurs et les fonctionnaires lorsque ces derniers témoignent devant le Parlement²¹¹. Cependant, la fonction publique demeure la proie des vicissitudes du débat partisan, des exigences des gouvernements et de la surveillance constante du vérificateur général et des médias. Dans un système de gouvernance avec « moins de place » pour les cadres de la fonction publique et l'ensemble de la fonction publique, il faudra inscrire un autre élément au nouveau contrat : la préparation relativement indépendante de rapports et la communication d'information sur le travail, les progrès, la nature et l'état de préparation de la fonction publique canadienne en tant qu'institution. Une meilleure reddition de comptes devrait être prioritaire aux yeux des dirigeants de la fonction publique canadienne.

CONCLUSION

L'identification de priorités stratégiques pour l'institution de la fonction publique ne signifie pas que les autres valeurs, telles celles recensées dans le rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique ou par la NGP sont futiles. Bon nombre d'entre elles continueront de revêtir une grande importance, comme les priorités et les lignes directrices de l'heure pour des organisations spécifiques ou les défis liés à la gestion. Ce chapitre avait pour but de cerner les priorités stratégiques guidant le rétablissement à long terme de la confiance à l'égard de la fonction publique canadienne en tant qu'institution.

Malgré des défis intimidants, on peut se réjouir du fait que la fonction publique canadienne paraît en bonne position pour progresser dans chacun de ces secteurs stratégiques. Les valeurs clés sont en harmonie avec les capacités et les pratiques établies, les initiatives vont bon train et des débouchés sont offerts. Les décisions du gouvernement Martin de revigorer et de redéfinir l'appareil central de la fonction publique, d'établir de nouvelles méthodes d'examen et de gestion financière et d'améliorer les comptes rendus sur la fonction publique sont conformes aux priorités stratégiques proposées. On peut difficilement imaginer que les gouvernements ultérieurs n'appuient pas ces priorités. Toutes sont aussi importantes pour restaurer la crédibilité de la fonction publique en tant qu'institution. Fait important, la fonction publique doit trouver ses propres moyens d'afficher ses progrès de façon persuasive auprès de groupes internes et externes dans chaque secteur.

Chapitre 8

conclusion : Faire connaître la fonction publique canadienne

Dans la présente étude, on a recensé les écrits récents sur le modèle canadien de la fonction publique et présenté un cadre conceptuel permettant d'en saisir bon nombre d'éléments, tout en se concentrant sur les caractéristiques distinctives de cette dernière en tant qu'institution. Ainsi, l'objectif était de s'éloigner de la simple définition des valeurs normatives et d'insister davantage sur les processus et les décisions essentiels qui façonnent la fonction publique canadienne actuelle. Le cadre conceptuel tient compte du fait que les gouvernements en place influent sur la fonction publique, son histoire et ses traditions en tant qu' institution. Cependant, pour faciliter l'analyse, on a séparé les particularités de l'institution en évolution qu'est la fonction publique canadienne de celles du régime gouvernemental et de l'environnement plus vaste dans lequel tous deux fonctionnent, en englobant les défis, les attentes, les idées et les événements qui se recoupent.

Une bonne partie de la présente étude porte sur l'analyse de trois groupes de variables associées à la direction et à la gestion d'une fonction publique vaste et complexe — le recrutement de personnes de talent et l'harmonisation des efforts, l'élaboration des politiques et la prestation des services, et l'apprentissage, l'examen et les réformes — et de nouvelles pratiques et positions institutionnelles en fonction des normes historiques et internationales. En dépit de lacunes empiriques importantes, les conclusions semblent indiquer que plusieurs éléments différencient la fonction publique canadienne :

- la complexité des capacités de ses organismes centraux en matière de gestion des ressources humaines et de coordination plus générale;
- le perfectionnement et l'utilisation du groupe de la direction en tant que ressource gouvernementale;
- l'investissement récent dans les politiques d'apprentissage et les capacités de coordination centrales;
- l'intérêt marqué pour les services en direct qui découlent plus généralement d'une approche expérimentale et pragmatique de la prestation des services;
- les nombreux efforts pour améliorer la fonction stratégique et pour mettre à profit les réseaux d'expertise nationaux et internationaux.

Sur une note moins positive, la fonction publique a eu de la difficulté à se montrer cohérente et à achever des initiatives de réforme majeures. De plus, elle a un urgent besoin de renforcer sa mission et ses fonctions de surveillance. Les évaluations de l'étude tiennent compte du rôle important que le premier ministre et les ministres jouent pour ce qui est de soutenir et de guider la fonction publique afin qu'elle assume ses responsabilités et encourage le changement. L'étude a tracé un programme de recherche et proposé la formation d'un réseau international de gouvernements et de spécialistes en vue d'effectuer des recherches comparatives pertinentes et systématiques.

La fonction publique canadienne vit un moment déterminant

En dépit de ses nombreux traits novateurs et distinctifs, l'institution de la fonction publique canadienne est à un tournant décisif. Des irrégularités ont souillé sa réputation et éclipsé ses nombreuses réalisations, ce qui constitue un problème grave pour le gouvernement. Le rétablissement de la confiance à l'égard de la fonction publique prendra du temps.

Le gouvernement Martin a lancé plusieurs initiatives, conjuguées à plusieurs autres projets d'imputabilité définitivement inclus dans le programme de réforme. Le gouvernement Harper, fort des recommandations de la Commission Gomery, lancera sa propre combinaison d'initiatives afin d'accroître l'imputabilité, la transparence et le contrôle. Celles-ci auront pour effet d'entraver la fonction publique à court terme, mais peuvent s'avérer essentielles au rétablissement de la confiance à l'endroit de la gestion financière et, indirectement, des conseils d'orientation stratégique et de l'innovation dans les services. La fonction publique devra relever d'autres défis.

La présente étude a cerné deux facteurs cruciaux en matière de gouvernance — la mesure dans laquelle le pouvoir du Parlement est renforcé et la prestation des services décentralisée — qui compliqueront davantage les modes de fonctionnement de la fonction publique et ses relations avec les ministres. Ces facteurs s'ajouteront aux autres défis auxquels elle est confrontée et mettront à l'épreuve son ardeur et ses efforts pour rétablir la confiance.

Nouvelle priorité stratégique pour l'institution : faire connaître le travail de la fonction publique

Au chapitre 7, on a indiqué que la direction de la fonction publique canadienne devrait considérer les secteurs suivants comme des priorités stratégiques de première importance pour le développement institutionnel :

- la promotion de l'apprentissage en tant que source de mérite;
- la sensibilisation à l'éthique et son soutien;
- la promotion des responsabilités, des comptes rendus et de la transparence;
- l'atteinte d'un nouvel équilibre dans le perfectionnement des cadres;
- la mise en valeur de l'institution auprès des auditoires extérieurs.

Malgré le temps requis pour rétablir sa réputation et la difficulté de faire reconnaître la valeur de son travail dans une période de contestation politique, la fonction publique canadienne est en bonne position pour améliorer chaque élément stratégique, grâce à sa détermination et à un engagement suffisant de la part du gouvernement et des ministres clés.

Les gouvernements doivent résister à la tentation de surcompenser, compte tenu des récentes controverses publiques. En instaurant de nombreux mécanismes de contrôle, une imputabilité et une supervision sans bornes, il en résultera une gestion improductive et inefficace des programmes et autres activités gouvernementales. La seule façon de réduire le réflexe de contrôler est d'expliquer le contexte aux députés et aux citoyens et de leur communiquer le coût de ces contrôles et la nature du travail des fonctionnaires.

Dans cette perspective, le cinquième élément stratégique est particulièrement important, étant donné que la fonction publique fera l'objet d'un examen externe encore plus important de la part du gouvernement, du Parlement et du vérificateur général : l'urgence de passer à la loupe, sous divers angles, le travail des ministres et des cadres de direction et la gestion de certains programmes a fait en sorte qu'on s'est peu attardé à choisir « les porte-parole de la fonction publique en tant qu'institution ». Dans la recherche d'une nouvelle entente avec le gouvernement et les parties intéressées chargées de sa surveillance, la fonction publique doit avoir plus de moyens de faire régulièrement des comptes rendus, d'expliquer son mode de fonctionnement et de décrire son rendement en tant qu'institution essentielle, professionnelle et non partisane.

Nécessité de renforcer le processus de présentation annuelle de rapports du greffier

La présente étude a proposé un cadre conceptuel qui circonscrit les domaines du développement institutionnel de la fonction publique canadienne. Que d'autres observateurs approuvent ou non les variables choisies comme fondement du modèle contemporain de la fonction publique, on devrait quand même essayer de surveiller le rendement et l'évolution de la fonction publique en tant qu'institution et de les faire connaître de façon plus systématique, détaillée et régulière.

Le rapport annuel du greffier au premier ministre sur la fonction publique canadienne n'a pas répondu à ce besoin, mais a plutôt passé en revue les enjeux, les thèmes et les possibilités. Il n'a pas fourni de données ni d'analyses systématiques comme celles que le commissaire de la fonction publique australienne présente dans son rapport annuel, qui assure le suivi des questions à l'aide d'un examen de plus en plus exhaustif auprès des ministères et du personnel et d'autres sources d'information²¹².

Le rapport annuel de la Commission de la fonction publique a été bien accueilli dernièrement, de par son approche « look and feel » empruntée aux rapports du vérificateur général. Cependant, ce genre de rapports aura probablement des répercussions tout aussi néfastes sur la scène publique, même s'ils sont, au départ, conçus pour favoriser et protéger le principe du mérite et d'autres pratiques de gestion des ressources humaines. Enfin, dans leur structure actuelle, les rapports de rendement des ministères et des organismes centraux ne traduisent pas de façon complète et détaillée la situation de la fonction publique canadienne.

Une importante ouverture s'est faite dans le mode de présentation des rapports

En vertu de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP), le président du Conseil du Trésor est tenu de présenter un rapport sur les responsabilités en matière de ressources humaines et, aux termes du plan d'action Renforcement et Modernisation de la gestion du secteur public, il doit rendre compte tous les ans de la situation de la fonction publique. Ces exigences seront sans doute regroupées.

Une approche possible serait de reprendre l'idée du rapport annuel présenté par le président du Conseil du Trésor au Parlement, *Le rendement du Canada*, qui circonscrit les secteurs cruciaux à surveiller et définit les indicateurs clés, en établissant des liens avec les données des organisations nationales et internationales²¹³. On pourrait rassembler ces données et d'autres informations du SCT, de l'AGRHFPC, de l'EFPC et de la CFP, et les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux aux fins d'une présentation systématique de rapports au Parlement et, particulièrement, au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Ces données pourraient provenir des rapports de rendement ministériels et des évaluations des ministères effectuées par le SCT en fonction du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)²¹⁴.

Une autre idée serait, évidemment, de s'inspirer du rapport *State of the Service* de l'Australie, fondé sur des examens ministériels, qui approfondit certains thèmes chaque année²¹⁵. Quelle que soit l'approche adoptée, les rapports devraient offrir un survol complet de la fonction publique canadienne et essayer de traiter des enjeux dans des contextes précis. On pourrait se servir du cadre conceptuel de la présente étude ou du CRG afin de présenter des rapports annuels et de sonder tous les deux ou trois ans certains thèmes, secteurs ou groupes de variables. De tels rapports ne devraient pas uniquement servir de vitrine aux priorités gouvernementales, mais plutôt rendre compte de la situation de la fonction publique.

Pour améliorer les comptes rendus, il faut effectuer des recherches comparatives détaillées et former des réseaux de comparaison de fonctionnement

De l'information comparative détaillée aiderait beaucoup le suivi annuel de la situation de la fonction publique canadienne, mais le manque de données comparatives facilement accessibles et suffisamment détaillées constitue une source constante de frustration et empêche de cerner correctement la façon de faire canadienne. Presque tous les sujets examinés aux **chapitres 3, 4 et 5** nécessitent une recherche considérable. La littérature comparative sur l'administration publique, bien qu'elle se distingue par d'excellentes connaissances, ne va généralement pas dans les détails, tente de traiter d'un large éventail de sujets à l'intérieur d'une seule étude et ne donne nécessairement que des impressions.

Pour entreprendre des études comparatives adéquates et réussir à comparer les pratiques dans des secteurs précis, il faut former des réseaux de spécialistes et obtenir des fonds de divers États²¹⁶. On recueille régulièrement des données comparatives indubitablement utiles dans l'ensemble de la fonction publique canadienne dans le cadre de programmes particuliers, et cela se fait peut-être aussi dans d'autres administrations.

Une telle recherche apporterait des évaluations et des comparaisons détaillées sur les modes de prestation des services et leur rendement, le perfectionnement des cadres et l'appréciation de leur rendement, les régimes concernant le principe du mérite, les pratiques en ressources humaines, la capacité d'élaboration des politiques, les organismes centraux, les capacités d'apprentissage, l'administration électronique et beaucoup d'autres domaines. Elle améliorerait aussi les connaissances et apporterait un bien meilleur fondement à l'évaluation des progrès et du caractère distinct de la fonction publique canadienne.

Les origines de la présente étude remontent à l'intérêt porté par Jocelyne Bourgon à titre de greffier et, plus tard, de présidente du Centre canadien de gestion, pour une meilleure formulation du modèle canadien de la fonction publique et à l'objectif du programme de recherche sur la gouvernance de l'EFPC d'offrir aux fonctionnaires des travaux de recherche fondamentale sur leur rôle et l'institution dont ils font partie. Même si la fonction publique canadienne comporte bon nombre de traits distinctifs et de pratiques exemplaires dans certains domaines, le manque actuel de données sur ses capacités et ses pratiques fait en sorte qu'il est difficile de soutenir qu'elle est un exemple à suivre ou une troisième voie, même si elle demeure un phare pour de nombreux pays. Sans aller jusqu'à travailler avec les gouvernements pour lancer des réformes complètes et audacieuses fondées sur la théorie, la fonction publique doit saisir avec plus de cohérence l'évolution et le processus de changement issu de la base et faire connaître ses conclusions aux auditoires internes et externes. Ce programme est devenu d'autant plus important que la fonction publique canadienne est à un tournant décisif et, dans le cadre de la nouvelle entente d'imputabilité conclue avec les élus et les citoyens, elle doit beaucoup mieux faire connaître ses forces et les défis auxquels elle est confrontée. La surveillance des effets des réformes et des modes d'innovation et d'évolution de la fonction publique en tant qu'institution exige des comptes rendus de plus grande qualité, des analyses comparatives systématiques et la formation de réseaux de recherche. L'investissement stratégique dans la réalisation de cette entreprise peut reposer sur les intérêts clairement partagés des dirigeants de la fonction publique, des observateurs externes, des réformateurs et des spécialistes, même si leurs objectifs respectifs sont ultimement très différents.

« ... la fonction publique doit saisir avec plus de cohérence l'évolution et le processus de changement issu de la base et faire connaître ses conclusions aux auditoires internes et externes. »

Annexe

Le défi d'expliquer les modes de fonctionnement et le caractère distinctif de la fonction publique

La présente étude a établi un cadre permettant de cerner les caractéristiques clés de la fonction publique canadienne en tant qu'institution et présenté plusieurs conclusions générales. Elle a aussi proposé un programme et une stratégie de recherche. En examinant la pratique institutionnelle courante sous différents angles, elle a esquissé un modèle empirique ou une description des particularités importantes de la fonction publique canadienne, sans toutefois essayer de recourir systématiquement à la théorie ou d'expliquer certaines conclusions, qui ont pourtant donné lieu à quelques discussions intéressantes. Une analyse et une discussion adéquates pourraient facilement faire l'objet d'une autre étude de longue haleine. Je veux explorer ici certaines des difficultés qu'on rencontre à vouloir expliquer la continuité et le changement du caractère distinctif de la fonction publique canadienne.

Des travaux intéressants ont été publiés sur la modélisation des réformes de la fonction publique, inspirés de thèmes variés de la littérature, comme l'établissement des programmes, le changement d'orientation et la théorie des organisations²¹⁷. Ces écrits offrent plusieurs excellents cadres conceptuels et analyses complémentaires sur les façons d'intégrer une réforme à un programme gouvernemental, de prendre et de mettre en œuvre des décisions et, dans une moindre mesure, sur l'efficacité des résultats. Par exemple, dans *International Public Sector Reform*, N. Manning et N. Parison distinguent plusieurs types et étendues de réformes, décrivent les ressources dont les partisans d'une réforme peuvent se servir dans le système de gouvernance et traitent de la malléabilité institutionnelle (c'est-à-dire la nature d'un système administratif et la mesure dans laquelle il a l'habitude d'expérimenter des remaniements). Leur cadre de travail et leur théorie se concentrent sur la propension d'un gouvernement à lancer des réformes plutôt que sur le succès de ces dernières ou sur leurs répercussions sur la fonction publique. Dans *Public Sector Reform*, C. Pollitt et G. Bouckaert tentent d'évaluer les macrorésultats des réformes, en termes de perceptions des citoyens, d'améliorations des services, de dépenses, de changements dans le personnel et plus encore. Cependant, comme d'autres chercheurs, ils notent qu'il est difficile d'établir des liens entre les réformes et le rendement. Ces deux études contiennent peu d'information sur les variables au centre de la présente étude (**figure 1**). Cela n'est pas surprenant : les théories qui expliquent pourquoi certaines institutions recherchent et adoptent des réformes d'envergure variées ne sont pas nécessairement celles qui décrivent le mieux la nature et les caractéristiques de la fonction publique en tant qu'institution.

« ...les théories qui expliquent pourquoi certaines institutions recherchent et adoptent des réformes d'envergure variées ne sont pas nécessairement celles qui décrivent le mieux la nature et les caractéristiques de la fonction publique en tant qu'institution. »

Cela nous ramène à la distinction entre la réforme issue du sommet, l'innovation issue de la base et l'évolution institutionnelle. L'étude de C. Pollitt et G. Bouckaert ne traite de l'innovation émanant de la base qu'au paragraphe final, une faiblesse que les auteurs reconnaissent²¹⁸. Certains spécialistes canadiens ont présenté des études de cas d'innovation ascendante, en évaluant les moteurs de succès ainsi que les obstacles au changement²¹⁹. Cependant, ces études, bien qu'elles soient intéressantes, n'examinent pas les répercussions des changements locaux sur la fonction publique en tant qu'institution.

Plusieurs approches théoriques promettent de faire la lumière sur les raisons et les modes de persistance et de changement dans les fonctions publiques en tant qu'institutions. Une approche consiste à englober l'histoire, la structure, les traditions en matière de gouvernance et les cultures des institutions. Elle fait valoir que ces facteurs non seulement expliquent leur caractère distinct, mais les incitent aussi à résister au changement et les rendent dépendantes d'une voie ou d'une « trajectoire » persistante dans la façon d'accomplir leurs tâches et de résoudre les problèmes, à moins que des changements politiques, constitutionnels ou environnementaux importants n'interfèrent²²⁰. Comme chez les auteurs qui se concentrent sur la réforme, cette approche ne tient pas compte du changement et de l'innovation générés de l'intérieur. Il existe aussi des points de vue marxistes sur la nature évolutive de l'économie et de la mondialisation, et certains experts s'intéressent aux vastes courants et à leurs effets sur la situation des institutions²²¹. Cependant, encore ici, on ne trouve pas d'analyse systématique approfondie des modes de changement des fonctions publiques en tant qu'institutions. Les études peut-être les plus intéressantes, qui ont inspiré les auteurs d'écrits sur la réforme, examinent l'établissement des programmes, les coalitions en faveur des réformes et le transfert du savoir. Ces écrits pourraient aider à expliquer les opinions et les croyances divergentes des fonctionnaires et de leurs dirigeants, le cheminement de nouveaux modèles et idées dans la fonction publique (la théorie des mandants et mandataires, la nouvelle gestion publique, l'organisation apprenante, etc.) et l'évolution des croyances, et les circonstances dans lesquelles les événements extérieurs font progresser les nouvelles approches administratives²²².

Une façon de comprendre ces théories est de constater qu'elles se concentrent sur différentes parties du cadre conceptuel présenté à la figure 1 en vue d'expliquer la dynamique des institutions de la fonction publique et, ce faisant, proposent des modèles de causalité plus précis. Collectivement, ces points de vue théoriques indiquent que, à mesure que les conditions politiques et économiques changent en même temps que les attitudes des élites et du public, les priorités des gouvernements au pouvoir et même le régime de gouvernance peuvent aussi se modifier, menant peut-être à de nouvelles priorités et approches en matière de gestion et de structuration de la fonction publique canadienne. Actuellement, ces théories ne donnent pas d'explications détaillées ou plus fines des modes d'évolution des institutions de la fonction publique au fil du temps, mais il est possible d'étendre leurs idées aux variables définies dans la partie 1 du cadre conceptuel.

Le cadre conceptuel met en relief neuf secteurs sur lesquels les dirigeants de la fonction publique et les gouvernements doivent se concentrer pour maintenir et améliorer l'efficacité de

« Il est possible que les praticiens ne trouvent pas d'utilité à la théorie, mais celle-ci donne néanmoins un cadre à notre réflexion sur les enjeux concernant la fonction publique et, de façon plus générale, la gouvernance. »

l'institution de la fonction publique. Néanmoins, aux **chapitres 3, 4 et 5**, on indique que chaque secteur évolue au fil du temps, et que pendant que certains deviennent problématiques, d'autres progressent à grands pas. La théorie sert, entre autres, à expliquer pourquoi les gouvernements et les dirigeants de la fonction publique privilégient un ou deux secteurs, mais ne s'intéressent pas à d'autres. Cet état de fait peut-il s'expliquer par le mouvement du pendule?²²³ Ou, comme J. K. Benson et d'autres l'ont noté, est-ce une question d'évolution normale propre à tout système politique ou organisationnel?²²⁴ Connaissant le concept de la « rationalité limitée »²²⁵, nous savons qu'il y a des limites à l'attention stratégique que les gouvernements, les dirigeants de la fonction publique, les sous-ministres et les organismes centraux peuvent accorder à toutes les facettes du développement institutionnel. L'inattention et la surcharge d'information ou de travail peuvent donc expliquer en partie cet état de fait.

La présente étude a circonscrit les macromodèles du développement institutionnel qu'il faut expliquer, mais il est possible que d'autres observateurs veuillent expliquer des changements dans des domaines précis, comme la nature évolutive de la capacité d'élaboration des politiques de la fonction publique canadienne ou la production et l'utilisation de l'information sur le rendement (domaines qui ne portent pas précisément sur l'évolution de la fonction publique). Dans ces derniers cas, les spécialistes devraient mettre à profit et élaborer davantage la théorie et les modèles s'apparentant à ces phénomènes, mais, ce faisant, ils devront contrôler les variables plus importantes proposées à la figure 1. Finalement, que l'attention porte sur les aspects macro ou micro de l'évolution institutionnelle de la fonction publique canadienne, les comparaisons seront utiles pour éclairer le cadre conceptuel et la recherche empirique.

Cette digression sur la théorie devrait faire la lumière sur les différences importantes qui existent entre l'élaboration de cadres conceptuels visant à guider les analyses empiriques, les modèles de travail ou les aperçus qui peuvent faire ressortir les caractéristiques et la pratique actuelles, et la recherche d'une explication. Il est possible que les praticiens ne trouvent pas d'utilité à la théorie, mais celle-ci donne néanmoins un cadre à notre réflexion sur les enjeux concernant la fonction publique et, de façon plus générale, la gouvernance. Elle véhicule des concepts et un langage qui influent sur nos discussions et nos analyses de l'évolution du secteur public, remet ouvertement en question nos interprétations et cadres de référence, ou donne un sens à l'expérience. La théorie aide aussi à expliquer soigneusement pourquoi une fonction publique se comporte comme elle le fait, à tirer des leçons du passé et de l'expérience d'autres administrations, et à proposer des assises plus solides à notre compréhension du progrès et à l'élaboration de réformes.

Notes de fin de document

¹ Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1957.

² Voir James Q. Wilson, *Bureaucracy*, New York, Basic, 1989.

³ Lindquist et Paquet abordent la notion de « cosmologie » qui orienterait la fonction publique : l'intersection des idées, des principes, des valeurs et des systèmes guidant le leadership et la culture de ses nombreuses institutions de même que l'interaction de ces éléments avec les politiques et les citoyens. Les cosmologies sont des cadres normatifs dont les dirigeants se servent pour intégrer divers objectifs et valeurs à des défis complexes ainsi que pour redéfinir la nature des institutions. Voir Evert Lindquist et Gilles Paquet, « Government Restructuring and the Federal Public Service: The Search for a New Cosmology », au chapitre 4 de l'ouvrage rédigé sous la direction d'Evert Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, p. 71–111.

⁴ Les expressions « style administratif », « tradition administrative » ou « tradition de gouvernance » pourraient remplacer le terme « modèle ». La première renvoie mieux aux pratiques et à l'évolution de la fonction publique — les thèmes au cœur de cette analyse — et présente une portée plus historique. Cependant, nous avons retenu

l'expression « modèle canadien » pour assurer une continuité avec la littérature canadienne publiée à ce jour. Voir Mark Bevir, R.A.W. Rhodes et Patrick Weller, « Traditions of Governance: History and Diversity », *Public Administration*, vol. 81, no 1 (2003), p. 1-210 (numéro spécial), et Michael Howlett, « Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no 4 (hiver 2003), p. 471–494.

⁵ Voir Henry Mintzberg, « The Manager's Job: Folklore and Fact », *Harvard Business Review* (mars-avril 1990), p. 163-176; Henry Mintzberg, « Partie 1 : Développement d'un modèle de management public », dans Henry Mintzberg et Jacques Bourgault, *Manager en public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, p. 13-105.

⁶ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, Ottawa, Centre canadien de gestion, décembre 1996; O.P. Dwivedi et James Iain Gow, « The New Public Management Movement Comes to Canada », dans *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999; Evert Lindquist, ed. *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, Evert Lindquist, 2000.

⁷ Robert E. Quinn, *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*, San Francisco, Jossey-Bass, 1988; John W.

Langford, « Acting on Values: An Ethical Dead End for Public Servants », *Administration publique du Canada* (numéro à paraître); Joseph Heath, *Le mythe des valeurs communes au Canada*, La conférence John L. Manion 2003, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2003.

⁸ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973; Kenneth Kernaghan et John Langford, *The Responsible Public Servant*, Toronto et Halifax, Institut d'administration publique du Canada et Institut de recherche en politiques publiques, 1990; Dwivedi et Gow, *From Bureaucracy to Public Management*; Iain Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004; Evert Lindquist, « Government Restructuring and Career Public Service in Canada: Introduction and Overview », dans Evert Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, p. 7.

⁹ Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

¹⁰ Ces idées reposaient sur les préceptes wébériens, alors en vogue, relatifs à la gestion d'organisations bureaucratiques à grande échelle, telles la chaîne de commandement, l'unité de commandement, la hiérarchie, les règles et procédures, l'autorité, les sphères de responsabilité et l'expertise des spécialistes.

¹¹ Bey Benhamadi, « Governance and diversity within the public service in Canada: toward a viable and sustainable representation of designated groups (employment equity) », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (2003), p. 505–519.

¹² Mark Thompson et John Fryer, « Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service », dans Evert Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, p. 41–67.

¹³ Richard D. French en collaboration avec Richard Van Loon, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984*, Toronto, Lorimer, 1984, 2e édition.

¹⁴ Le SGSD visait à établir les priorités et à assurer une discipline financière dans un environnement institutionnel complexe. Il a modifié le système des comités du Cabinet et les mécanismes de budgétisation, en plus de créer de nouveaux organismes. Voir Richard Van Loon, « Planning in the Eighties », dans Richard D. French en collaboration avec R. Van Loon, *How Ottawa Decides*, p. 157–190.

¹⁵ Sandford Borins, « Transformation of the Public Sector: Canada in Comparative Perspective », dans Christopher Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 4.

¹⁶ Sandford Borins, p. 4.

¹⁷ Dwivedi et Gow, « The New Public Management Movement Comes to Canada », dans *From Bureaucracy to Public Management*, p. 125–159.

- ¹⁸ Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.
- ¹⁹ Voir J. Tait, « A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics (the summary) », *Administration publique du Canada*, vol. 40, no 1 (printemps 1997), p. 1–22.
- ²⁰ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*.
- ²¹ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, p.58
- ²² Jocelyne Bourgon, *Cinquième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1998.
- ²³ Voir Peter Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre 2000, p.155–189; Peter Aucoin, « Beyond the 'New' in Public Management Reform in Canada: Catching the Next Wave? », dans Christopher Dunn, *The Handbook of Canadian Public Administration*, p. 37–52.
- ²⁴ Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante » dans *La modernisation de la gouvernance*, p. 168.
- ²⁵ Ce modèle s'oppose à ceux où la réforme des institutions publiques par des gouvernements élus est assurée par la politisation, la privatisation et des programmes de mesure du rendement mis en œuvre par la fonction publique. Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante » dans *La modernisation de la gouvernance*, p. 168.
- ²⁶ Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante » dans *La modernisation de la gouvernance*, p. 168.
- ²⁷ David A. Good, « Looking Around: Implications for New Public Management », dans *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 152–179.
- ²⁸ Gow le souligne également dans *Un modèle canadien d'administration publique?*
- ²⁹ Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, et *Breaking the Bargain*.
- ³⁰ Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*
- ³¹ Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*
- ³² La collection *The State of the Federation* de l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's représente cependant une excellente source d'information.
- ³³ Michael Howlett et Evert Lindquist, « Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 6, no 4 (2004), p. 225–249.

- ³⁴ Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001; John Halligan, « Comparing Public Sector Reform in the OECD », dans Brendan C. Nolan, *Public Sector Reform: An International Perspective*, New York, Palgrave, 2001, p.3–18.
- ³⁵ Peter Aucoin et Herman Bakvis, « Consolidating cabinet portfolios: Australian lessons for Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 36, no 3 (automne 1993), p. 392-420; Donald Savoie, Reagan, Thatcher and Mulroney: *In Search of a New Bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1994; Aucoin, *The New Public Management*.
- ³⁶ Voir « Conclusion: An Agenda for Public Management », dans Aucoin, *The New Public Management*. Une analyse comparative a montré que les capacités des secteurs des programmes étaient plutôt limitées en comparaison avec des pays comme l'Australie et le Royaume-Uni. Voir Evert A. Lindquist, « On the Cutting Edge: Program Review, Government Restructuring, and the Treasury Board of Canada », dans Gene Swimmer, *How Ottawa Spends 1996-97: Life Under the Knife*, Ottawa, Carleton University Press, 1996.
- ³⁷ Peter Aucoin, « Points de vue comparatifs sur la réforme de la fonction publique canadienne au cours des années 1990 » dans *La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, février 2001.
- ³⁸ Halligan, « Comparing Public Sector Reform in the OECD » dans *Public Sector Reform*, p. 9 et 17.
- ³⁹ Voir « Trajectories of Modernization and Reform », dans Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 62–96.
- ⁴⁰ Voir Nick Manning et Neil Parison, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington, Banque mondiale, 2003.
- ⁴¹ John Halligan, « Anglo-American civil service perspectives: comparative perspectives », dans John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar (Royaume-Uni), 2003, p. 205–206. En ce qui a trait à la capacité de mise en œuvre, Halligan cite comme preuve à l'appui l'annexe sur le Canada que fournissent Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 213–214, outre John Holmes, « La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis », dans Bureau du vérificateur général du Canada, *La réforme de la gestion de la fonction publique : progrès, échecs et défis*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, février 2001, p. 1–30.
- ⁴² John Halligan, « Anglo-American Civil Service Systems: an Overview », dans John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, p. 7.
- ⁴³ O.P. Dwivedi et John Halligan, « The Canadian public service: balancing values and management », dans John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, p. 171.

⁴⁴ John Halligan, « Anglo-American Civil Service Perspectives: Comparative Perspectives » dans *Civil Service Systems*, p. 209.

⁴⁵ Certains articles récents, fort intéressants, tentent d'expliquer la réforme du secteur public. Voir Michael Barzelay, *The New Public Management*, ainsi que Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*.

⁴⁶ La notion de fonction publique performante développée ici s'inspire de la thèse de Philip Selznick (*Leadership in Administration*). On ne doit pas la confondre avec la recherche sur l'organisation gouvernementale performante au Canada, produite parallèlement au mouvement « Réinventer le gouvernement », qui mettait l'accent sur les qualités générales des ministères et des organismes gouvernementaux en tant qu'organisations en soi. Voir James C. McDavid et D. Brian Marson, *The Well-Performing Government Organization*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada; Otto Brodtrick, Les organisations performantes, dans le *Rapport du vérificateur général du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1988.

⁴⁷ Ce cadre présente des similitudes avec ceux établis par Pollitt-Bouckaert et Barzelay pour comprendre les facteurs externes, mais il s'en distingue par des éléments centraux. Ces auteurs ont conçu leurs cadres pour expliquer la réforme de la gestion publique, alors que celui-ci vise à faciliter la description des principales caractéristiques institutionnelles de l'approche choisie par le Canada pour gérer la fonction publique en tant qu'institution. Si le but de cette étude tournait autour de l'explication des

transitions constatées dans les caractéristiques du modèle canadien, qui peuvent découler des réformes ou n'avoir aucun lien avec elles, notre cadre se rapprocherait forcément de celui conçu par Pollitt-Bouckaert. Voir « Comparative Analysis of Public Management Policy-Making », dans Barzelay, *The New Public Management*, p. 51–98, ainsi que « Problems and Responses: A Model of Public Management Reform », dans Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 24–38. Notre cadre diffère également de celui élaboré aux fins du projet Civil Service Systems in Comparative Perspective, de l'Université de l'Indiana, qui s'attarde davantage aux traditions administratives, au degré de politisation, à la nature des marchés du travail intérieurs, aux attitudes des citoyens à l'égard de la fonction publique, aux réactions aux réformes entraînées par la NGP et à la diffusion des idées. Voir H. Bekke et F.M. van der Meer, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, ainsi que John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*.

⁴⁸ Nous remercions Peter Aucoin d'avoir attiré notre attention sur ce point. L'introduction de cette subtile distinction sur le plan normatif devrait mener à un débat intéressant. Elle établit aussi un lien avec la réflexion antérieure sur la notion de mérite, l'impartialité de la fonction publique, les pouvoirs attribués au premier ministre dans la nomination des sous-ministres et la possibilité de procéder à des nominations politiques à des postes dévolus à la fonction publique. Pour enrichir la discussion sur ces sujets, voir Peter Aucoin et Mark Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du*

gouvernement, Ottawa, École de la fonction publique du Canada 2005; Denis St-Martin, « L’Affaire Groupaction: un cas de politisation de la fonction publique fédérale? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no 4 (hiver 2003), p. 450–470; Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*.

⁴⁹ Comme nous le soulignons à l’annexe, selon les pratiques, les réussites ou les lacunes à éclaircir, les explications théoriques et pratiques peuvent mettre l’accent sur des variables à l’intérieur et à l’extérieur de la fonction publique en tant qu’institution.

⁵⁰ Voir Peter Aucoin et Ralph Heintzman, « The dialectics of accountability for performance in public management reform », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 (2000), p. 43–53.

⁵¹ Voir Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Le gouvernement responsable : éclaircir l’essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.

⁵² Cette caractéristique tranche nettement avec les approches qui prévalent aux États-Unis, en Australie et dans de nombreux pays européens, qui prévoient d’importants exercices de vérification mettant à l’épreuve le leadership exercé par un premier ministre ou un président. Un premier ministre canadien satisfait à moins d’exigences, son principal souci étant de protéger et de maintenir son pouvoir à la Chambre des communes, bien que la gestion du Cabinet, du caucus gouvernemental et de l’opinion publique comporte son lot de difficultés.

Voir, par exemple, Patrick Weller, *Malcom Fraser PM: A Study in Prime Ministerial Power in Australia*, Ringwood, Penguin, Victoria, 1989; Donald Savoie, *Governing From the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

⁵³ Un critique a noté qu’au cours des onze dernières élections, les Canadiens ont porté au pouvoir six gouvernements majoritaires. Il n’en demeure pas moins qu’une part importante du « temps consacré à gouverner » au cours des dernières décennies l’a été à l’intérieur de gouvernements majoritaires.

⁵⁴ Voir « Federalism in Canada », dans Manning et Parison, *International Public Administration Reform*, p. 88.

⁵⁵ En Suède et en Allemagne, les secteurs du travail et des affaires sont représentés de façon cohérente, profitant du même traitement accordé au secteur sans but lucratif au Royaume-Uni. Voir Michael Atkinson et William D. Coleman, *The State, Business and Industrial Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; Susan D. Phillips, « Voluntary Sector–Government Relationships in Transition: Learning from International Experience », dans Kathy Brock et Keith G. Banting, *The NonProfit Sector in Interesting Times: Case Studies in a Changing Sector*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2003, p. 17–71.

⁵⁶ Voir John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995, 2e édition.

⁵⁷ Cette étude porte sur les aspects de l'évolution de la fonction publique canadienne en tant qu'institution, mais elle demeure une première étape de réflexion, souvent basée sur des suppositions. Il importe de mettre ce fait en contexte. Premièrement, la plupart des articles écrits à ce jour se sont enfoncés dans un niveau d'abstraction plus profond. Deuxièmement, la collecte et l'interprétation de données sur certains éléments du cadre proposé exigeraient l'investissement de ressources financières et humaines beaucoup plus importantes que celles offertes pour cette étude. Troisièmement, en mettant l'accent sur la fonction publique, la présente étude ne pouvait s'attarder davantage au profil et aux pratiques des différents ministères, ce qui aurait éclairé de façon utile les évaluations réalisées à l'échelon institutionnel. Aussi, les chapitres 6 et 8 de la présente étude plaident-ils en faveur de l'investissement de ressources supplémentaires pour appuyer la mise en œuvre d'un programme de recherche comparative et l'établissement d'un réseau de chercheurs.

⁵⁸ Gow, *Un modèle canadien d'administration publique?*, p. 4

⁵⁹ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*; J.E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitaker et V. Seymour Wilson, *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1975; Alasdair Roberts, *So-Called Experts: How American Consultants Remade the Civil Service, 1918-21*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1996.

⁶⁰ Lindquist et Paquet, « Government Restructuring and Federal Public Service » dans Lindquist, *Government Restructuring*, p. 71-111.

⁶¹ J. Deutsch, « Some Thoughts on the Public Service », dans J.E. Hodgetts et D.E. Corbett, *Canadian Public Administration*, Toronto, MacMillan, 1960.

⁶² En 1996, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique des sous-ministres s'est senti obligé de rappeler que la sécurité d'emploi n'avait jamais été garantie dans les conventions collectives, malgré les dispositions fermes que le gouvernement venait d'adopter, au début des années 1990, pour protéger son effectif. Voir le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*, p. 21-23.

⁶³ La récente réticence des dirigeants de la fonction publique canadienne à mettre en avant la notion de « carrière » est peut-être le fait de ceux qui ont vécu les épreuves des années 1990. Cette réticence pourrait également témoigner de l'attention portée au langage utilisé pour attirer des candidats de qualité supérieure, qui, issus d'une main-d'œuvre subordonnée aux aléas du travail et plus inconstante, ne croient pas aux garanties promises par un emploi à vie, même si la plupart des personnes au service de la fonction publique consacreront leur carrière entière à celle-ci, ici et là dans l'institution. Voir John Langford, Thea Vakil et Evert A. Lindquist, *The Future of Work in the Public Sector: Tough Challenges and Practical Solutions* (rapport sur les comptes rendus d'une conférence tenue à Victoria, en Colombie-Britannique, du 26 au 28 mars

2000), Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, et Institut d'administration publique du Canada (section régionale de Victoria), 2000, p. 14–15. Voir le site à l'adresse <http://www.futurework.telus.com/proceedings.pdf> (consulté au printemps 2004).

⁶⁴ Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform* (2^e document hors-série), Canberra, Commonwealth of Australia, juin 2003.

⁶⁵ Après les critiques de la vérificatrice générale au sujet de l'embauche temporaire et de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, le Conseil du Trésor du Canada a adopté une nouvelle politique relativement aux employés temporaires. Voir le Bureau du vérificateur général, « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système » et « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques », chapitres 2 et 3 du *Rapport du vérificateur général du Canada de 2001*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2001; Jonathan Malloy, « The search for merit is killing Canada's civil service », *Globe and Mail*, le 10 septembre 2002, et « Politique sur l'emploi pour une période déterminée », sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, à l'adresse www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_856/pida-ipma_f.asp (consulté le 16 janvier 2006). La fonction publique canadienne se fait énormément aux employés temporaires autrefois, par exemple durant la Deuxième Guerre mondiale ou dans les années 1970, marquées par une croissance rapide du

secteur public, ainsi que dans les années 1980 et le début des années 1990, lorsqu'on a réduit le nombre de postes permanents. À ce chapitre, voir Hodgetts et coll., *Histoire d'une institution*; Lindquist et Paquet, « Government Restructuring and the Federal Public Service » dans Lindquist, *Government Restructuring*, p. 76–77; James Iain Gow et François Simard, « “Introduction” to a Symposium on the Non-Career Public Service », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, no 1 (mars 1999), p. 5-12; James Iain Gow et François Simard, « Where old and new management meet: temporary staff in the Canadian federal administration », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, no 1 (mars 1999), p. 71–86.

⁶⁶ Voir J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, dont les chapitres 10 et 11 traitent respectivement du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

⁶⁷ Bureau du Conseil privé, *Recrutement et résultats : rapport du Sous-comité du CHF sur le recrutement*, juillet 2000.

⁶⁸ Bureau du vérificateur général, « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système » et « Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier les pratiques », chapitres 2 et 3 du *Rapport du vérificateur général du Canada de 2001*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2001; Jonathan Malloy, « The search for merit is killing Canada's civil service », *Globe and Mail*, le 10 sept. 2002.

⁶⁹ Voir le Vérificateur général du Canada, « La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique

fédérale », chapitre 6 du *Rapport du Vérificateur général du Canada*, mai 2003, à l'adresse <http://www.oag-bvg.gc.ca/> (consulté au printemps 2004).

⁷⁰ Voir le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « La présidente du Conseil du Trésor dépose un projet de loi visant à moderniser la fonction publique du Canada » (le 6 février 2003), à l'adresse www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0206_f.asp; « La présidente du Conseil du Trésor du Canada accueille avec beaucoup de satisfaction l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* » (le 4 novembre 2003), www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/1104_f.asp; diverses fiches d'information figurant sur le site Web que consacre le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/hrmm-mgrh/psma-lmfp/com/index_f.asp.

⁷¹ Ian D. Clark, « Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat », *Administration publique du Canada*, vol. 37, no 2 (1994), p. 209-248.

⁷² La Commission de la fonction publique du Canada, *Le mérite : une fonction publique compétente, impartiale et représentative* (février 2002). La Colombie-Britannique a adopté des modifications similaires à la définition du mérite, le libellé de celle-ci étant passé de « plus qualifié » à « compétence pour s'acquitter des tâches comprises dans le poste ».

⁷³ Secrétariat du Conseil du Trésor, « La présidente du Conseil du Trésor du Canada annonce de nouvelles orientations en matière de langues officielles »,

(20 novembre 2003); Stéphane Dion, « La mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : un plan sur papier qui doit devenir réalité », discours prononcé lors de la 28^e assemblée générale annuelle de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Ottawa, le 21 juin 2002.

⁷⁴ Voir St-Martin, « L'Affaire Groupaction », et Paco Francoli, « Abolish public service exemption: expert », *The Hill Times* (le 15 mars 2004).

⁷⁵ Thompson et Fryer, « Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service »; Gene Swimmer et Mark Thompson, *Public Sector Collective Bargaining in Canada: Beginning of the End or End of the Beginning*, Kingston, Institute of Industrial Relations Press, 1995.

⁷⁶ Monique Boudrias, « La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) », présentation au Forum de perfectionnement professionnel de la communauté nationale des gestionnaires et de la collectivité des ressources humaines à Québec, le 27 avril 2004. Voir le site à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/hrmm-mgrh/psma-lmfp/gi-ig/psma-lmfp_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).

⁷⁷ Mais voir Jocelyne Bourgon, « A Unified Public Service: Does it Matter? », *PA Times*, vol. 27, no 10 (octobre 2004), p. 4 et 6. (Il s'agissait d'abord d'une allocution présentée à la conférence bisannuelle de la CAPAM, tenue en 2002 à Glasgow, en Écosse.)

⁷⁸ Bourgon, « A Unified Public Service: Does it Matter? », *PA Times*, p. 4.

⁷⁹ Pour vous rendre compte de ce récent changement de cap, voir les trois chapitres consacrés à la Commission de la fonction publique du Canada dans le rapport annuel 2004-2005 de la Commission de la fonction publique du Canada et les quatre rapports de vérification accompagnant sa diffusion.

⁸⁰ Pour des données et une analyse intéressantes, voir David Zussman et Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Halifax, Institut de recherche en politiques publiques, 1989, p.197-199. Les auteurs attirent l'attention sur l'absence d'une forte culture institutionnelle ainsi que la disjonction importante entre les perceptions et le moral des cadres de direction devenus sous-ministres ou SMA et des groupes de relève au niveau de la direction et de la gestion supérieure.

⁸¹ Les rapports que produisent les greffiers ne sont pas des documents d'imputabilité comme ceux de l'Australian Public Service and Merit Commission, qui sont fouillés, souvent critiques et appuyés par des sondages détaillés sur les activités et les pratiques des ministères et organismes.

⁸² Les résultats du sondage réalisé en 2002, pour l'ensemble de la fonction publique, auprès des fonctionnaires fédéraux – par organisme et ministère – ainsi que divers messages de suivi et documents interprétatifs se trouvent sur le site Web de l'AGRHFPC, à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/hrp-prh/index_f.asp. On les a comparés avec ceux du sondage de 1999

⁸³ Voir Glyn Davis, « Executive Coordination Mechanisms », dans Patrick Weller, Herman Bakvis et R.A.W. Rhode, *The Hollow Crown Countervailing Trends in core Executives*,

Londres, Macmillan, 19997, p. 126-147; Evert A. Lindquist, « Repenser le centre : initiative, examen stratégique et cohérence dans la réforme du secteur public », dans OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Paris, OCDE, 2000, p.167-198; Peter Aucoin, *The New Public Management*.

⁸⁴ Evert Lindquist, Ian Clark et James Mitchell, « Reshaping Ottawa's Centre of Government: Historical Perspectives on Martin's Reforms », dans G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends 2004-2005: Mandate Change in the Martin Era*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2004, p. 317-347.

⁸⁵ Voir « The Canadian fascination with coordinative machinery », au chapitre 4 de Colin Campbell, *Governments Under Stress: Political executives and key bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 77-99.

⁸⁶ Voir Savoie, *Governing From the Centre et Breaking the Bargain*. Pour une autre opinion, voir Paul G. Thomas, « Governing From the Centre: Reconceptualizing the Role of the PM and Cabinet », *Policy Options* (décembre 2003-janvier 2004), p. 79-85.

⁸⁷ Voir OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*; B. Guy Peters, R.A.W. Rhodes et Vincent Wright, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Londres, Macmillan, 2000.

⁸⁸ J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

⁸⁹ Voir J. Deutsch, « Some Thoughts on the Public Service ». Ces préoccupations sont abordées dans Canada, Commission royale sur les classifications administratives du service public, Rapport, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946. On a réglé une bonne part du problème au milieu des années 1970, lorsqu'on s'est rendu compte que plus de 70 % des personnes occupant un poste supérieur avaient travaillé toute leur vie dans la fonction publique fédérale. Voir le troisième mémoire (octobre 1977), qui portait sur les cadres supérieurs dans la fonction publique, plus particulièrement les sous-ministres, dans Bureau du Conseil privé, *Mémoires à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, ministère des Approvisionnements et des Services, 1979, p. 3–16.

⁹⁰ Voir Canada, Bureau du Conseil privé, « Personnel supérieur de la fonction publique du Canada : les sous-ministres » dans *Mémoires présentés à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, ministère des Approvisionnements et des Services, 1979.

⁹¹ Voir « Managing Career Planning and Development », dans Zussman et Jabes, *The Vertical Solitude*, p. 188–190.

⁹² Au sujet de La Relève, voir « *All About Public Service Renewal* », sur le site Web du SCT à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/iro-bri/profile/people_f.asp. La Relève avait notamment pour mandat d'améliorer la gestion des ressources humaines, le perfectionnement professionnel, le moral et la rémunération, d'introduire des méthodes de nomination à un niveau particulier et des options de promotion par l'auto-identification et les concours et de rehausser à une plus vaste échelle les rôles et les capacités des collectivités fonctionnelles.

⁹³ Les données sur les tendances démographiques, les perceptions et les intentions des cadres de direction ne manquent pas. Pour obtenir une liste d'études, voir la Commission de la fonction publique du Canada, Unité de recherche sur le marché du travail, Direction de la recherche, *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, octobre 2002, p. 6; ou visiter le site Web de l'APEX à l'adresse <http://apex.gc.ca/>.

⁹⁴ J.L. Granatstein, *The Ottawa Men*.

⁹⁵ Encore récemment, sous Chrétien et plusieurs greffiers, on a noté une ouverture subtile et progressive du cycle de planification stratégique. Il est arrivé souvent que, dans le cadre de leurs séances de réflexion respectives, les ministres et les sous-ministres participent plus activement à l'établissement des priorités, à la planification des mandats et à la préparation du discours du Trône et des budgets, même si les décisions finales revenaient sans équivoque au premier ministre et au ministre des Finances. Voir Evert A. Lindquist, « How Ottawa Plans: The Evolution of Strategic Planning », dans Leslie A. Pal, *How Ottawa Spends 2001–02: Power in Transition*, Toronto, Oxford University Press, 2001, p. 61–93.

⁹⁶ Voir Jacques Bourgault, *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada*, Ottawa, Centre canadien de gestion, janvier 2003, p. 21, 24 et 113–114.

- ⁹⁷ Jacques Bourgault, Stéphane Dion et Marc Lemay, « Creating a Corporate Culture: Lessons from the Canadian Federal Government », dans *Public Administration Review*, vol. 53, no 1 (janvier-février 1993), p. 73–80.
- ⁹⁸ Tels sont les deux piliers de l'ère moderne du BCP : Michael Pitfield, qui a considérablement amélioré les capacités de planification et de coordination du BCP au début des années 1970, et Jocelyne Bourgon, qui a réussi à mettre à profit les groupes de travail et les comités pour favoriser une collaboration horizontale au sein du groupe de la direction dans les questions relatives aux politiques et à la réforme.
- ⁹⁹ Voir Arthur Kroeger et Jeff Heynen, *Des transitions réussies : l'intégration des cadres externes dans la fonction publique fédérale*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2003. Fait intéressant, cette étude indique que le recrutement de talents externes dans le groupe de la direction a augmenté de près de 5 % en 1994-1995 et de plus de 9 % en 2001-2002, mais de seulement 2 à 6 % par année à l'échelon des SMA et, sans doute, aucunement, à l'échelon des sous-ministres.
- ¹⁰⁰ OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*.
- ¹⁰¹ Voir Peters, Rhodes et Wright, *Administering the Summit*; Martin Burch et Ian Holliday, « The Blair Government and the Core Executive », *Government and Opposition*, vol. 39, no 1 (2004), p. 1–21; Richard Heffernan, « Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no 3 (août 2003), p. 347–372; Patrick Weller, « Cabinet Government: An Elusive Ideal », *Public Administration*, vol. 81, no 4 (2003), p. 701–722.
- ¹⁰² Voir Herman Bakvis, « Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinets », dans Patrick Weller, Herman Bakvis et R.A.W. Rhodes, *The Hollow Crown*, p. 84–125; Evert A. Lindquist, « Think tanks or policy clubs? Assessing the relevance and roles of Canadian policy institutes », *Administration publique du Canada* (hiver 1993), p. 547–579.
- ¹⁰³ Aucune étude ne rassemble cependant des données précises sur les budgets et les compléments ETP au fil des ans.
- ¹⁰⁴ Voir George Anderson, « The new focus on the policy capacity of the federal government », *Administration publique du Canada*, vol. 39, no 4 (hiver 1996), p. 469–488; Herman Bakvis, « Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend », *Governance*, vol. 13, no 1 (2000), p. 71–104; Evert A. Lindquist et James A. Desveaux, *Recruitment and Policy Capacity in Government*, Ottawa, Forum des politiques publiques, 1998.
- ¹⁰⁵ Lindquist, « How Ottawa Plans: The Evolution of Strategic Planning », dans Leslie A. Pal, *How Ottawa Spends 2001–02: Power in Transition*, p. 61–93.
- ¹⁰⁶ Jim Armstrong, Nick Mulder et Russ Robinson, *Strengthening Policy Capacity: Report on Interviews with Senior Managers*, February-March 2002, Ottawa, The Governance Network, avril 2002.

¹⁰⁷ Lindquist et Desveaux, *Recruitment and Policy Capacity in Government*.

¹⁰⁸ Anthony Perl et Donald J. White, « The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis », *Policy, Organization & Society*, vol. 21, no 1 (juin 2002), p. 49–73.

¹⁰⁹ C.D. Foster, « The civil service under stress: the fall in civil service power and authority », *Public Administration*, vol. 79 (2001), p. 725–749, fournit une description incisive de la façon dont la fonction publique a perdu son rôle à titre de principale conseillère du gouvernement, voire parfois de coordonnatrice des processus. Bien qu'ils ne soulèvent pas plus d'objections, d'autres avancent que les ministères se sont adaptés à leurs nouveaux rôles à des degrés variables. Voir David Marsh, David Richards et Martin J. Smith, *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?*, New York, Palgrave, 2001; Martin J. Smith, David Richards et David Marsh, « The Changing Role of Central Government Departments », dans R.A.W. Rhodes, *Transforming British Government, Vol. 2 Changing Roles and Relationships*, Londres, Macmillan, 2000, p. 146–163.

¹¹⁰ Voir, par exemple, David Zussman, « Public Policy Formulation in Canada: Priorities, Processes, and Architecture », dans National Institute on Governance, *Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy* (compte rendu d'une conférence organisée par le National Institute on Governance et l'Australian Public Policy Research Network, les 23 et 24 avril 2003, à Canberra),

Canberra, National Institute on Governance, University of Canberra, 2003, p. 24–34.

¹¹¹ Voir les articles suivants de la State Services Commission de la Nouvelle-Zélande : Ted Preston, *Gaining Through Training: Developing High Performing Policy Advisors*, document de travail n° 2 (septembre 1999); Sally Washington, *Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the Quality of Policy Advice*, document de travail n° 4 (juin 1998); Amanda Wolf, *Building Advice: The Craft of the Policy Professional*, document de travail no 7 (septembre 1999); *High Fliers: Developing High Performing Policy Units*, document hors-série n° 22 (décembre 1999); *Minds Over Matter: Human Resources Issues Affecting the Quality of Policy Advice*, document hors-série no 8 (juin 1999); *Essential Ingredients: Improving the Quality of Policy Advice*, document de travail no 9 (juin 1999).

¹¹² Jonathan Boston, John Martin, June Pallot et Pat Walsh, *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press, 1991, et *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996.

¹¹³ J.A. Chandler, « Britain », dans J.A. Chandler, *Comparative Public Administration*, Londres, Routledge, 2000a, p. 24. Voir aussi Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, New York, Palgrave Macmillan, 2003; Francesca Gains, « Executive Agencies in Government: Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes », *Journal of Public Policy*, vol. 23, no 1 (2003), p. 55–79.

- ¹¹⁴ Brian W. Hogwood, David Judge et Murray McVicar, « Agencies, ministers and civil servants in Britain », dans B. Guy Peters et Jon Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge, 2001, p. 36–38.
- ¹¹⁵ Pour un compte rendu détaillé des événements, jusqu'à l'Examen des programmes, voir Clark, « Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat », *Administration publique du Canada*.
- ¹¹⁶ Correspondance avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (le 3 octobre 2004).
- ¹¹⁷ Peter Aucoin, « Independent foundations, public money and public accountability: Whither ministerial responsibility as democratic governance? », *Administration publique du Canada*, vol. 46, no 1 (printemps 2003).
- ¹¹⁸ Voir « The Context For Public Sector Reform », chapitre 2 dans Good, *The Politics of Public Management*.
- ¹¹⁹ Pour parcourir les premières publications sur le sujet, voir le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Pour un autre cadre de prestation des services*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1995; Evert Lindquist et Tammy Sica, *Les gouvernements canadiens et la recherche de solutions de rechange pour l'exécution et le financement des programmes*, Toronto, Fondation du Centre KPMG pour administrations publiques et Institut d'administration publique du Canada, octobre 1995; Robin Ford et David Zussman, *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Fondation du Centre KPMG pour administrations publiques et Institut d'administration publique du Canada, avril 1997.
- ¹²⁰ Voir *Un profil de la Fonction publique du Canada — pratiques exemplaires et nouveaux développements dans la gestion de la fonction publique : l'expérience canadienne de la gestion du secteur public (1995-2002)*, Londres, Secrétariat pour les pays du Commonwealth, 2003. Texte accessible au site Web à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/iro/bri/profile/index_f.asp.
- ¹²¹ Pour un examen de ces initiatives et de quelques autres, voir « The Treasury Board Secretariat and implementation of PS 2000 », dans Clark, *Restraint, renewal, and the Treasury Board Secretariat*, p. 219–227.
- ¹²² Pour plus d'information sur l'Outil de mesures communes, le sondage « Les citoyens d'abord » ainsi que l'Institut et son histoire, visiter le site Web à l'adresse <http://www.iccs-isac.org/>.
- ¹²³ Peter Aucoin, « Points de vue comparatifs sur la réforme de la fonction publique canadienne au cours des années 1990 », dans *La réforme de la gestion de la fonction publique*, p. 8.
- ¹²⁴ Entre autres exemples, mentionnons le site Web du gouvernement du Canada, le système d'appel d'offres MERX, administré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Banque nationale d'emplois élaborée par Développement des ressources humaines Canada, le Réseau canadien de la santé de même que le site Strategis destiné aux

entreprises et conçu par Industrie Canada. Pour une bonne étude des débuts et des précurseurs de ces initiatives, voir Mohammed Charih et Jacynthe Robert, « Government On-line in the federal government of Canada: the organizational issues », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, no 2 (juin 2004), p. 373–384.

¹²⁵ Voir le site Web de Gouvernement en direct, à l'adresse <http://www.ged-gol.gc.ca/>; le Groupe conseil sur le Gouvernement en direct, *Se brancher sur les Canadiennes et les Canadiens : à la poursuite de la transformation des services*, Ottawa, décembre 2003. Pour un point de vue plus critique, voir Jeffrey Roy, « Service, Security, Transparency & Trust: Government Online or Governance Renewal in Canada? », *International Journal of Electronic Governance Research*, vol. 1, no 1 (janvier-mars 2005), p. 39–57.

¹²⁶ Accenture, *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*, avril 2003, accessible à l'adresse http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries/government/gove_capa_egov.xml; Darrell M. West, *Global E-Government, 2003*, septembre 2003, accessible à l'adresse www.insidepolitics.org.

¹²⁷ Voir Luc Juillet, *Les conseils fédéraux régionaux et la gouvernance horizontale : rapport préparé pour les conseils fédéraux régionaux et le Secrétariat du Conseil du Trésor*, Ottawa, Centre canadien de gestion, le 15 septembre 2000, accessible à l'adresse <http://www.myschool-monecole.gc.ca/research/publications/pdfs/Horiz-RegionalCouncils-REV-f.PDF>.

¹²⁸ Centre for Public Dialogue, *What is Public Dialogue?*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, janvier 2000.

¹²⁹ Voir, par exemple, Wendy F. Porteus, *Le forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif*, Ottawa, Centre canadien de gestion, mars 1992; Robert P. Shepherd, « The Citizens' Forum: A Case Study in Public Consultation », *Optimum*, vol. 23, no 4 (printemps 1993), p. 18–27; Peter Harrison, *Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, juin 1992; Evert A. Lindquist, « Citizens, Experts and Budgets: Evaluating Ottawa's Emerging Budget Process », dans Susan D. Phillips, *How Ottawa Spends 1994-95: Making Change*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, p. 91-128; Laurie Ham, « Politique en matière de santé au Canada », dans Johanne Caddy et Christian Vergez, *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE, 2001, p. 95-114; et Evert A. Lindquist, « Organizing for Mega-consultation. HRDC and the Social Security Reform », *Administration publique du Canada*, v. 48 no 3 (automne 2005) pp 348-385.

¹³⁰ Voir, par exemple, Debora L. VanNignatten et Sheila Wray Gregoire, « Bureaucracy and Consultation: the Correctional Service and the requirements of being democratic », *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 2 (été 1995), p. 204–221; Hajo Versteeg, *A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review*, vol. 1 et 2, Ottawa, Centre canadien de gestion, mars 1992.

¹³¹ Voir, par exemple, Jocelyne Bourgon, « La Parole est à vous : engager les Canadiens au changement », notes pour une allocution lors d'une conférence de l'Institut sur la gouvernance (le 27 octobre 1998); Mel Cappe, « Se brancher pour relever le défi : le gouvernement électronique et la fonction publique du Canada », notes pour une allocution lors du Forum des sous-ministres adjoints (le 3 mai 2000).

¹³² Evert A. Lindquist, « A Quarter-Century of Think Tanks in Canada », dans Diane Stone, Andrew Denham et Mark Garnett, *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

¹³³ Voir le site <http://www.consultingcanadians.gc.ca>, d'abord financé comme un projet pilote dans le cadre de l'initiative du Gouvernement en direct. Il tient compte des exemples du Royaume-Uni, de l'Australie et du Québec.

¹³⁴ Voir le site Web à l'adresse <http://www.direct.gov.uk/di/Directories/PublicConsultations/fs/en>.

¹³⁵ Voir la conclusion de Lindquist, « Organizing for Mega-Consultation », *Administration publique du Canada*.

¹³⁶ Pour savoir à quoi renvoie l'expression « innovation superficielle », voir James A. Desveaux, Evert A. Lindquist et Glen Toner, « Organizing for Policy Innovation in Public Bureaucracy: AIDS, Energy and Environmental Policy in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, no 3 (septembre 1994), p. 493–538.

¹³⁷ Parmi les arguments à considérer figurent les suivants : (1) les ministres sont responsables du rendement des programmes et donc plus enclins à poser les bonnes questions; (2) le personnel ministériel faisant partie du groupe d'élaboration des politiques provient le plus souvent du groupe en soi ou de divisions des opérations; (3) le personnel stratégique est appelé à en savoir plus sur les questions opérationnelles et, par le fait même, à poser les bonnes questions et à fournir de meilleures analyses.

¹³⁸ Pour voir, sous un angle historique, comment la formation et le perfectionnement se sont imbriqués dans les diverses facettes de la réforme de la fonction publique, voir V. Seymour Wilson, C. Lloyd Stanford et O.P. Dwivedi, « From Witchcraft to Proposed Twenty-First Century Reforms: The Ongoing Saga of Training and Development in Canadian Government », *International Journal of Public Administration*, vol. 27, no 3–4 (2004), p. 259–285.

¹³⁹ Canada, Centre canadien de gestion, Conseil d'administration, *Examen quinquennal et rapport au Parlement — du 1^{er} décembre 1991 au 30 novembre 1996*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996.

¹⁴⁰ Canada, Centre canadien de gestion, CCG – *Examen quinquennal, rapport au Parlement*, décembre 2001, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001. Une autre recherche commandée par le CCG avait déjà enrichi la réflexion à cet égard. Voir Centre canadien de gestion, *Apprentissage continu : un rapport du CCG*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1994.

- ¹⁴¹ Canada, *La fonction publique : une organisation apprenante d'un océan à l'autre — sur la voie de l'avenir*, juin 2000; *La fonction publique : une organisation apprenante d'un océan à l'autre — document de travail sur les orientations*, juin 2000. /about/nr/24_10_05_f.html. Un résumé des thèmes de la nouvelle vision stratégique, voir http://about/index_f.html.
- ¹⁴² Canada, *Proposition d'une politique sur l'apprentissage continu pour la fonction publique du Canada*, Ottawa, Centre canadien de gestion, avril 2001; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Une politique pour l'apprentissage continu dans la fonction publique du Canada », mai 2002, à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_856/pclpsc-pacfp_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).
- ¹⁴³ Canada, Comité sur l'apprentissage et le développement, *Rapport d'étape 2002–2003*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2002. Pour consulter les rapports annuels et d'autres rapports sur les activités du CAD et du RIAP, voir le site à l'adresse http://www.myschool-monecole.gc.ca/lcd/index_f.html.
- ¹⁴⁴ Le CCG avait prévu cette suite d'événements, comme en fait foi son examen quinquennal de 2001. Tirant profit des ambitions implicites de la direction de la fonction publique, devinées dans la rhétorique gouvernementale, le CCG s'est appuyé sur des références internationales pour plaider en faveur du renforcement des capacités centrales et de l'établissement de stratégies de réseaux à l'échelle du gouvernement.
- ¹⁴⁵ Voir l'annonce, par le président du Conseil du Trésor, d'une augmentation importante du financement de base pour l'EFPC à l'adresse suivante :
- ¹⁴⁶ Pour une étude plus vaste et d'une portée plus historique sur les valeurs et l'éthique à promouvoir chez les fonctionnaires, voir Eleanor D. Glor et Ian Greene, « The Government of Canada's Approach to Ethics: The Evolution of Ethical Government », *Public Integrity*, vol. 5, no 1 (hiver 2002-2003), p. 39–65.
- ¹⁴⁷ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises*.
- ¹⁴⁸ Voir OCDE, *L'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE*, document de réflexion préparé pour un colloque de l'OCDE, les 3 et 4 novembre 1997, à Paris; OCDE, Service de la gestion publique, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, note de synthèse sur la gestion publique no 4, mai 1998, à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (consulté le 16 janvier 2006).
- ¹⁴⁹ Les sous-ministres étaient le président de la Commission de la fonction publique et le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Voir Vérificateur général du Canada, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », chapitre 12 du *Rapport du vérificateur général — octobre 2000*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2000.
- ¹⁵⁰ Catherine MacQuarrie, « Créer une fonction publique axée sur les valeurs », notes d'une allocution, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique,

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 11 juillet 2001, à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/speeches/creatingavaluebasedpublicservice_f.asp.

¹⁵¹ Canada, Vérificateur général du Canada, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral », p. 9–10. Voir le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, « Rapport provisoire sur l'énoncé de principes de la fonction publique du Canada », à l'adresse http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/reports/principles_report/index_f.asp.

¹⁵² Canada, Vérificateur général du Canada, « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral ».

¹⁵³ Canada, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, « Rapport provisoire ».

¹⁵⁴ Voir Canada, Cabinet du premier ministre, « Éthique », décembre 2003, à l'adresse http://www1.pm.gc.ca/fra/eth_conduct.asp.

¹⁵⁵ Le CAD comptait parmi les finalistes du prix international décerné par la CAPAM pour récompenser l'innovation, en 2002. Voir le Secrétariat du Conseil du Trésor, *Centre canadien de gestion : Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*. On avait auparavant décrit le CCG comme un organisme « de haut vol » dans une étude sur les pratiques exercées dans plusieurs administrations. Voir Gambhir Bhatta, *A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand*, document de travail no 13, Wellington, Nouvelle-Zélande, State Services Commission, août 2001,

p. 22. Voir aussi Sandford Borins, « Trends in Training Public Managers: A Report on a Commonwealth Seminar », *International Public Management Journal*, vol. 2, no 2 (1999) p. 299–314.

¹⁵⁶ Langford, « Acting on Values », *Administration publique du Canada*.

¹⁵⁷ Ben Pollard, « A Learning and Performance Framework for the Leadership and Management Development Program », rapport professionnel no 598, School of Public Administration, University of Victoria, avril 2003; Phillips P.P. et J.J. Phillips, *The Public Sector Challenge: Developing a Credible ROI Process*, ASTD, 2002; D. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 1998, 2^e édition.

¹⁵⁸ Voir « Entraves à une gestion productive dans la fonction publique », dans Vérificateur général du Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, exercice se terminant le 31 mars 1983, Ottawa, ministère des Approvisionnements et des Services, 1983.

¹⁵⁹ Treize exemples sont pointés du doigt par l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, dans *Freins et contrepois : rééquilibrer les fonctions de service et de contrôle financier du gouvernement du Canada*, Ottawa, Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, décembre 2003), à l'adresse <http://www.agffp.com/news/checksandbalances-f.pdf>. Voir aussi les remarques incisives d'Alex Himelfarb, *Dixième rapport annuel au premier ministre*

sur la fonction publique du Canada, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2003.

¹⁶⁰ Voir, par exemple, les rapports suivants de la vérificatrice générale : *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée au Canada*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003; *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, mai 2002; *Ministère de la Justice : les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu*, chapitre 10 du rapport de la vérificatrice du Canada à la Chambre des communes de 2002, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, décembre 2002.

¹⁶¹ Alasdair Roberts, « Worrying about misconduct: The control lobby and the PS 2000 reforms », *Administration publique du Canada*, vol. 39, no 4 (hiver 1996), p. 489–523.

¹⁶² Voir « Financial and Information Management Branch: Ambitious Plans », dans Lindquist, « On the Cutting Edge », p. 216–220.

¹⁶³ Joanne Kelly et Evert Lindquist, « Metamorphosis in Kafka's Castle: the Changing Balance of Power among the Central Budget Agencies of Canada », dans John Wanna, Lotte Jensen et Jouke de Vries, *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies—Better Guardians?*, Londres, Edward Elgar, 2003; Canada, *Rapport du*

Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, 1997, http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/review_panel/report_f.pdf (consulté le 16 janvier 2006).

¹⁶⁴ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Modernisation de la fonction de contrôleur : rapport d'étape sur la mise en œuvre dans l'ensemble de l'administration fédérale*, mars 2003, http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/resources2/review_panel/rirp_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).

¹⁶⁵ Voir Evert A. Lindquist, « Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates », dans Leslie A. Pal, *How Ottawa Spends 1998-99: Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, Toronto, Oxford University Press, 1998, p. 153–190; Conseil du Trésor du Canada, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000.

¹⁶⁶ Le Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor (Ottawa, présidente du Conseil du Trésor, 2003) se trouve à l'adresse suivante http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp.

¹⁶⁷ Langford, « Acting on Values », *Administration publique du Canada*.

¹⁶⁸ Lindquist, « On the Cutting Edge » dans *How Ottawa Spends 1996-97*, p. 216–220.

¹⁶⁹ Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, *Freins et contrepoids :*

rééquilibrer les fonctions de service et de contrôle financier du gouvernement du Canada, Ottawa, Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, décembre 2003), à l'adresse <http://www.agffp.com/news/checksandbalances-f.pdf>.

¹⁷⁰ Ces fonctions comprennent le Gouvernement en direct, les négociations collectives et la gestion des ressources humaines.

¹⁷¹ Canada, Cabinet du premier ministre, « Renforcement de la gestion et de l'imputabilité financière », à l'adresse <http://www.pm.gc.ca/fra/accountability.asp> (consulté le 16 janvier 2006).

¹⁷² Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Renforcer la gestion dans le secteur public*, Ottawa, le 24 mars 2004.

¹⁷³ Pour un examen détaillé des initiatives et des plans d'action ayant comme thématiques le gouvernement imputable, réceptif et innovateur, voir Canada, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, octobre 2005.

¹⁷⁴ Canada, *Budget 2005 : Examen des dépenses pour une saine gestion financière*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, octobre 2005 et Evert Lindquist, « How Ottawa Reviews Spending : Moving Beyond Adhocracy? » dans G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends 2006-2007*. Montréal et Kingston, universités McGill et Queen's, à paraître sous peu .

¹⁷⁵ Voir, par exemple, les distinctions utiles sur les types, les trajectoires et l'enchaînement des réformes s'inspirant de la NGP dans John Halligan, « Politicians, bureaucrats and public sector reform », dans B. Guy Peters et Jon Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge, 2001, p. 157–168.

¹⁷⁶ Evert A. Lindquist et Graham White, « Streams, Springs and Stones: Ontario Public Service Reform in the 1980s and the 1990s », *Administration publique du Canada*, vol. 37, no 2 (été 2004), p. 267–301.

¹⁷⁷ Voir Sanford Borins, *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1998; James Iain Gow, *Learning From Others: Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1994.

¹⁷⁸ Au sujet des moments où les pressions centripètes et centrifuges sur le centre du gouvernement peuvent être en déséquilibre et nécessiter une réforme, voir Evert Lindquist, Ian Clark et James Mitchell, « Reshaping Ottawa's Centre of Government: Historical Perspectives on Martin's Reforms », dans G. Bruce Doern, *How Ottawa Spends 2004-2005: Mandate Change in the Martin Era*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004. Au sujet de la notion de déséquilibre ou des moments où règne un déséquilibre partiel, voir Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001, p. 60.

- ¹⁷⁹ Voir « Theme two: change strategies », dans Nolan, *Public Sector Reform*, p. xxix-xxx, qui s'appuie sur D. Dunphy et D. Stace, *Under New Management: Australian Organizations in Transition*, Sydney, McGraw-Hill, 1992.
- ¹⁸⁰ Le succès de toute réforme importante repose sur le pouvoir du premier ministre ainsi que les conseils du greffier et de l'équipe du BCP responsable des questions relatives à l'appareil gouvernemental. Voir Lindquist, « Repenser le centre », dans OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, p. 167-198.
- ¹⁸¹ Voir Lindquist, Clark et Mitchell, « Reshaping Ottawa's Centre » dans *How Ottawa Spends 2004-2005*.
- ¹⁸² La littérature relative à l'administration publique canadienne consacre souvent autant de temps à l'examen des recommandations d'une commission qu'aux réformes réelles adoptées par les gouvernements.
- ¹⁸³ Les publications phares issues du Réseau international sur la gouvernance sont *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa et Montréal, CCG et McGill-Queen's University Press, 1995; *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Ottawa et Montréal, CCG et McGill-Queen's University Press, 1998; *Gouvernance au XXI^e siècle*, Ottawa et Montréal, CCG et McGill-Queen's University Press, 2002. Elles ont toutes été rédigées sous la direction de B. Guy Peters et de Donald J. Savoie.
- ¹⁸⁴ Patrick Weller, *Australia's Mandarins: The Frank and the Fearless*, Sydney, Allen and Unwin, 2001, p. 232.
- ¹⁸⁵ Voir la distinction qui est faite entre une réforme fondamentale et une réforme avancée dans Manning et Parison, *International Public Administration Reform*, p. 16-24.
- ¹⁸⁶ Voir B. Guy Peters, « Public-Service Reform: Comparative Perspective » dans Lindquist, *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, p. 36-37; et B. Guy Peters, « Administrative traditions and the Anglo-American democracies » dans Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, p. 10-26.
- ¹⁸⁷ Voir James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*.
- ¹⁸⁸ Pour une tentative intéressante, voir Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, mais même cette étude ambitieuse ne fournit pas de comparaisons détaillées.
- ¹⁸⁹ Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform* et Manning et Parison, « Federalism in Canada », dans *International Public Administration Reform*.
- ¹⁹⁰ Philip Selznick, *Leadership in Administration*, p. 35.
- ¹⁹¹ Philip Selznick, p. 56-61.
- ¹⁹² Savoie, *Breaking the Bargain*.
- ¹⁹³ Alex Himelfarb, *Dixième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada pour l'année se terminant le 31 mars 2003*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 2003, p. 7.

¹⁹⁴ Pour un contexte sur l'élaboration de scénarios, voir Steven A. Rosell, *Refaire le monde : gouverner dans un monde en transformation*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1995; Kees van der Heijden, *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, New York, Wiley, 1996; Gill Ringland, *Scenario Planning: Managing for the Future*, New York, Wiley, 1998.

¹⁹⁵ Voir E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald et A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Michael Barzelay, *The New Public Management*, op. cit.; et Mohammed Charih et Art Daniels, *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997. Voir aussi David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

¹⁹⁶ Voir Donald Savoie, « What is wrong with the New Public Management », *Administration publique du Canada*, vol. 38, no 1 (hiver 1995), p. 112–121; Sandford Borins, « The New Public Management is here to stay », *Administration publique du Canada*, vol. 38, no 1 (hiver 1995), p. 122–132; Borins, *Innovating with Integrity*; Savoie, *Breaking the Bargain*.

¹⁹⁷ L'exception a été Christopher Pollitt, qui a essayé de mesurer les affirmations des défenseurs de la nouvelle gestion publique en les comparant aux résultats. Toutefois, il n'a pas tenté de mesurer l'incidence des initiatives précédentes de réforme ni l'efficacité des rivales actuelles de la nouvelle gestion publique. Pour un résumé

et des citations, voir Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*.

¹⁹⁸ Voir Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2001.

¹⁹⁹ Bruce Cheadle, « Prime minister demands hurried policy brainstorming from top bureaucrats », *Presse canadienne*, 8 mars 2004.

²⁰⁰ Aucoin, « La fonction publique comme organisation apprenante »; Evert Lindquist, John Langford et David Good, « Promoting Excellence in Modern Governance: Strengthening Merit for BC's Public Service », article préparé pour la Public Service Employee Relations Commission, Government of British Columbia (décembre 2001).

²⁰¹ Lindquist, Langford et Good, « Promoting Excellence in Modern Governance: Strengthening Merit for BC's Public Service ».

²⁰² Iain Gow a aussi remarqué que le gouvernement et les gestionnaires risquaient d'avoir à livrer bataille parce que les fonctionnaires ne sont pas forcément aussi tentés que leurs dirigeants le pensent de tirer profit des possibilités d'apprentissage. Voir *Un modèle canadien d'administration publique?*

²⁰³ Langford, « Acting on Values », *Administration publique du Canada*.

²⁰⁴ En effet, l'évaluation faite par Savoie portait davantage sur les tensions actuelles et moins sur l'avenir, où pourtant elles seront exacerbées. Savoie, *Breaking the Bargain*.

- ²⁰⁵ Voir Aucoin et Jarvis, *Modernizing Government Accountability*, et C.E.S. Franks, « Putting Accountability Back into the System of Government », *Options politiques* (octobre 2004), p. 64–66; Paco Francoli, « Government should have new charter of values: Savoie », *The Hill Times*, 13 septembre 2004.
- ²⁰⁶ Pour les défis posés par le changement démographique, voir James R. Nininger et Marilyn J. Arditti, *Le renouveau des organisations : gérer les transitions des effectifs*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.
- ²⁰⁷ Kroeger et Heynen, *Des transitions réussies*.
- ²⁰⁸ Voir Evert A. Lindquist, « Stratégie, capacité et gouvernance horizontale : perspectives australiennes et canadiennes », *Optimum Online : La revue de gestion du secteur public*, vol. 34, no 4 (décembre 2004), à l'adresse : <http://optimumonline.ca/>.
- ²⁰⁹ Jacques Bourgault et Mary Gusella, « Performance, fierté et reconnaissance dans la fonction publique fédérale du Canada », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 67, no 1 (2001), p. 31–52; Kenneth Kernaghan, *Redécouvrir la fonction publique : reconnaître la valeur d'une institution essentielle*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, rapport sur les échanges pancanadiens tenus au milieu de 1999 sous le parrainage de l'Institut d'administration publique du Canada, du Conference Board du Canada, du Conseil canadien des chefs d'entreprises, du Forum sur les politiques publiques, du Comité des sous-ministres fédéraux sur la fierté et la reconnaissance et du Réseau du leadership.
- ²¹⁰ Voir la conclusion, Savoie, *Breaking the Bargain*.
- ²¹¹ Voir Francoli, « Government should have new charter of values ».
- ²¹² Voir Australian Public Service Commission, *State of the Service Report 2001–2002*, et les rapports antérieurs, Canberra, Commonwealth d'Australie, 2002.
- ²¹³ Voir *Le rendement du Canada 2004*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2004, le quatrième rapport du genre déposé au Parlement par le président du Conseil du Trésor.
- ²¹⁴ Voir Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, « Cadre de responsabilisation de gestion du SCT », mars 2004, http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp (consulté le 16 janvier 2006).
- ²¹⁵ On peut consulter les rapports annuels *State of the Service* à l'adresse <http://www.apsc.gov.au/>. Un excellent exemple d'une telle réflexion et présentation de rapports est le rapport annuel complet sur la situation de la fonction publique et la rétrospective récente sur la réforme du secteur public de l'Australian Public Service Commission. Voir Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Occasional Paper Two, Canberra, Commonwealth de l'Australie, 2003.

- ²¹⁶ L'École de la fonction publique du Canada pourrait agir comme un point de contact national et international, en travaillant avec les spécialistes canadiens en vue d'une collaboration avec d'autres gouvernements et organisations internationales comme l'Institut international des sciences administratives et le United Nations Public Administration Network.
- ²¹⁷ N. Manning et N. Parison, « Federalism in Canada », dans *International Public Administration Reform*, C. Pollitt et G. Bouckaert; Public Management Reform et M. Barzelay, *The New Public Management*.
- ²¹⁸ C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 191.
- ²¹⁹ S. Borins, *Innovating with Integrity*, et I. Gow, *Learning From Others*.
- ²²⁰ Voir Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, Mark Bevir, R.A. W. Rhodes et Patrick Weller, « Traditions of Governance: History and Diversity » et Kathleen Thelen, « How Institutes Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis » dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- ²²¹ Par exemple, voir Gregory Albo, David Langille et Leo Panitch, *A Different Kind of State? Popular Power and Democratic Administration*, Toronto, Oxford University Press, 1993, et John Shields et B. Mitchell Evans, *Shrinking the State: Globalization and Public Administration*, Halifax, Fernwood, 1998.
- ²²² Evert A. Lindquist, « New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration, and Governance » dans Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett et David Laycock, *Policy Studies in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 219–241.
- ²²³ Peter Aucoin, « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance* vol. 3, no 2, 1990, p. 115–37, voir « Trade-offs, balances, limits, dilemmas and paradoxes » au chapitre 7 de C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform*, et D. Good, *The Politics of Public Management*.
- ²²⁴ J. Kenneth Benson, « Organizations: A Dialectical View », *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, no 1, (mars 1977), p. 1–21.
- ²²⁵ Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour*, 3^e édition, New York, Macmillan, 1976. Première publication en 1946.