

Partenaires de la gestion du Canada :
l'évolution des rôles du gouvernement
et de la fonction publique

Marcel Massé
Président
Agence canadienne de
développement international (ACDI)

La Conférence John L. Manion
Centre canadien de gestion

Ottawa (Ontario)
Le 18 février 1993

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1993

N° cat. SC91-4/1993

ISBN 0662-59686-2

Introduction

Ole Ingstrup
Directeur
Centre canadien de gestion

Chers invités, chers collègues, Ladies and Gentlemen,

En tant que directeur du CCG, c'est pour moi un grand privilège que de vous souhaiter la bienvenue à la conférence John L. Manion, qui constitue un événement clé de l'année pour la fonction publique, et qui pose un jalon dans sa vie intellectuelle.

Nos amis universitaires pourraient fort bien être surpris d'apprendre que nous avons en fait une vie intellectuelle! Mais il ne fait aucun doute que nous en avons une. Comme tous ceux et celles parmi nous qui ont le privilège d'oeuvrer dans ce milieu le savent fort bien, la fonction publique du Canada est un lieu où l'on peut quotidiennement côtoyer certains des plus grands esprits de notre pays. Comme je le soulignerai dans quelques instants, notre invité d'honneur ce soir compte parmi ceux-ci.

La conférence Manion se déroule dans le cadre du séminaire annuel du CCG à l'intention des universitaires. Ce séminaire réunit une cinquantaine d'enseignants et de penseurs venant d'universités situées d'un bout à l'autre du pays. Le séminaire offre à ces chefs de file dans les domaines de la gestion, de l'administration et des politiques publiques la possibilité de s'assurer que leur enseignement et leur recherche demeurent au diapason des courants de pensée et de l'évolution de la fonction publique fédérale. Il leur permet également d'avoir des échanges entre eux et avec les chefs de file de la fonction publique.

Cette soirée vise ces objectifs. Elle réunit des leaders de la fonction publique, des membres très en vue de la communauté universitaire qui s'intéressent à l'administration gouvernementale, ainsi que des invités qui oeuvrent dans d'autres domaines ou au sein du secteur privé. Les rencontres que vous avez déjà faites, et les entretiens qui se dérouleront entre ces différents groupes au cours du dîner constituent un volet important de cet événement, et l'une de ses raisons d'être.

La conférence John L. Manion, comme vous le savez, est ainsi désignée en l'honneur de Jack Manion, fondateur et premier directeur du CCG, et un fonctionnaire modèle. Jack est non seulement un homme d'action, mais il est également un homme plein d'idées et d'imagination, un homme qui se soucie depuis toujours du rôle des idées et de la créativité dans l'administration publique. Il convient donc qu'un événement de cette nature, et revêtant une telle importance, soit désigné en son honneur. Je regrette vivement qu'il ne puisse être avec nous ce soir. Mais puisqu'il est en Floride, je doute fort qu'il partage mes sentiments!

Nous en sommes à la troisième conférence Manion. Une des personnalités légendaires du milieu académique dans le domaine de l'administration publique au Canada, Ted Hodgetts, a été le premier conférencier invité. Richard French, dont la carrière a chevauché les milieux académique, politique et des affaires, sans compter ses aptitudes pour les langues officielles, a donné la seconde conférence Manion. Pour donner la troisième conférence, nous nous sommes tournés vers un des nôtres. Mais

il ne s'agit pas de n'importe qui, Marcel Massé illustre certainement des traditions et des valeurs les plus précieuses de la fonction publique du Canada.

Certains d'entre vous connaissez peut-être la devise du CCG : «Tradition et Excellence». À un moment où la fonction publique cherche à découvrir ses racines et ses valeurs de base et à renforcer celles-ci, cette devise revêt peut-être une plus grande signification maintenant qu'au moment où on l'a choisie. Marcel Massé personnifie au plus haut point ces qualités, et il le fait d'une manière que j'aimerais souligner pendant quelques instants.

Si l'on considère ses accomplissements et la contribution qu'il a apportée au bien public, la carrière remarquable de Marcel est éloquente. Sous-ministre des finances de la province du Nouveau-Brunswick à l'âge de 33 ans, puis président du Secrétariat du Conseil des ministres de la province, Marcel est revenu à Ottawa en 1977, et il eut tôt fait d'occuper des postes de premier plan dans la fonction publique fédérale, notamment ceux de greffier du Conseil privé et de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Après une période de service insigne à l'étranger, où il a été directeur administratif du Fond monétaire international, Marcel est revenu au Canada en 1989 pour occuper une seconde fois le poste de président de l'Agence canadienne de développement international. La semaine dernière, le premier ministre du Canada a annoncé qu'à compter du 1^{er} mars 1993, Marcel retournera au Bureau des relations fédérales-provinciales, où il occupera le poste de secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, un des postes clés de la fonction publique fédérale.

Comme je l'ai déjà affirmé, la carrière de Marcel Massé est éloquente. Mais ce n'est pas seulement à cause de ses accomplissements remarquables que nous l'avons invité à prendre la parole ce soir, et ce n'est pas non plus la seule raison pour laquelle il me fait tant plaisir d'avoir l'honneur de vous le

présenter. En plus des réalisations et des honneurs qu'il a accumulés en tant que fonctionnaire, Marcel Massé illustre au plus haut point les qualités personnelles d'intellect, d'érudition, de limpidité de la pensée exprimée avec élégance, qui sont également une marque distinctive de la fonction publique à son meilleur.

Dans notre démarche pour réformer et renouveler la fonction publique au cours de la dernière décennie, nous avons dû mettre l'accent sur l'excellence dans la gestion. Cette importance que l'on attache à la compétence et aux normes dans le domaine de la gestion est quelque chose que j'appuie de tout coeur, tant à titre personnel qu'en tant que directeur du CCG. Il s'agit d'une dimension de la fonction publique à laquelle nous devons nous intéresser vivement. Et pour ma part, j'ai bien l'intention de le faire, tant en ma capacité de directeur du CCG que dans mon nouveau rôle lié au renouvellement de la fonction publique.

Toutefois, en continuant de mettre en relief l'excellence dans la gestion, il se peut que nous perdions parfois de vue cette autre dimension de la vie et du leadership au sein de la fonction publique : le leadership intellectuel, ou la manifestation des idées et de l'esprit. Cette dimension est l'un des traits caractéristiques de la gestion publique à son meilleur, au sujet de laquelle le CCG entretient des convictions profondes, et qui fait partie de son mandat.

L'un des avantages de ma récente nomination au poste de directeur du Centre, est que j'ai pu me familiariser avec la Loi sur le CCC. En lisant ce document, une chose m'a frappé – à part le fait que cette loi donne au CCG un remarquable cadre juridique – elle lui attribue une place de premier plan dans la préparation des cadres de la fonction publique à leurs rôles de penseurs et de conseillers du gouvernement. Au cours d'un dîner au CCG le printemps dernier, un autre ancien greffier du Conseil privé – il ne s'agit pas de l'invité d'honneur de ce soir! – a fait allusion à la fonction publique comme étant l'une des «professions savantes». En fait, c'est là un idéal important dans la fonction publique, et il est opportun de se rappeler cet idéal.

C'est en grande partie parce qu'il constitue un si bon exemple de la tradition et de l'excellence de la fonction publique en tant que «profession savante» qu'au CCG nous sommes si enchantés que Marcel Massé ait accepté notre invitation de préparer et de donner la troisième conférence Manion. À cet auditoire distingué de praticiens et de chercheurs en administration publique, il me fait vivement plaisir de le présenter à titre de représentant de la fonction publique du Canada.

Mesdames et messieurs, Monsieur Marcel Massé.

Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique

Marcel Massé

J'ai le grand plaisir de prononcer la troisième conférence annuelle John Manion, car John Manion est vraiment une personnalité hors du commun. John est une perle rare, il appartient à ce petit groupe de personnes qui écoutent vraiment avant de porter un jugement ou de prendre une décision hâtive. Comment expliquer cette attitude étrange? Il semble vouloir comprendre une question ou un problème avant d'en formuler la solution.

On se demande comment Jack, manifestant un comportement aussi bizarre, a pu survivre et même gravir un à un les échelons de la fonction publique pendant les 36 ans où il y a travaillé. Mais voici ce qui est peut-être l'ironie des ironies : Jack a donné à certains d'entre nous l'occasion de réaliser le rêve que font sûrement de nombreux élèves, à savoir, de dire devant un large

public ce que l'on pense vraiment de l'école et de la façon dont elle est gérée.

Même si j'ai commencé à rédiger mon allocution dans un état d'esprit légèrement facétieux, le sérieux n'a pas tardé à prévaloir, puisqu'il s'agissait en un certain sens de mon testament après 25 ans de travail dans la fonction publique, à tous les échelons : provincial, fédéral et international. La teneur de mon allocution s'inspire dans une large mesure, bien évidemment, de récentes publications et des diverses études comparatives du gouvernement et de l'administration publique qui sont parues ces dernières années. Mais beaucoup plus fondamentalement, ce qui m'a vraiment inspiré, c'est l'évolution à laquelle, à l'instar de tous les sous-ministres, j'ai dû m'adapter ces dernières années.

TROIS RÉVOLUTIONS

Le rythme des changements, de nos jours, s'accélère à un point tel qu'il nécessite une nouvelle révolution copernicienne de notre façon de penser. Permettez-moi de vous en donner un exemple. En 1519, Magellan a entamé un voyage autour de la Terre qui a duré 3 ans et 17 jours. En 1939, 420 ans plus tard, Howard Hughes a fait le même voyage en 3 jours, 16 heures et 56 minutes, soit 371 fois plus rapidement. À peine 41 ans plus tard, en 1980, les astronautes faisaient déjà le tour de la terre en 90 minutes, soit 17 790 fois plus vite! Le voyage de Hughes nous a montré à l'évidence à quel point le monde avait changé. Toutefois, une accélération correspondant à une multiplication de la vitesse par 17 790 suppose que nos schèmes normaux de pensée ne s'appliquent plus et que le monde de la connaissance a fait une mutation de type qualitatif, et non seulement quantitatif.

L'Histoire vient de connaître une nouvelle accélération. Ces quatre dernières années, nous avons assisté à une série de révolutions qui ont ébranlé le monde. Lorsque le mur de Berlin s'est effondré, en 1989, cet événement symbolisait de profonds changements de notre environnement extérieur, à savoir, la

quasi-universalisation des régimes démocratiques et du libéralisme économique.

D'abord, et c'est peut-être là le phénomène le plus important, les changements politiques en Europe de l'Est et en Union soviétique ont mis en évidence le refus des populations d'être gouvernées par des régimes autocratiques ou par des minorités. Ils signifiaient aussi la profondeur de leur aspiration à participer à la prise des décisions qui avaient des conséquences sur leur vie quotidienne. Le processus de démocratisation en cours dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique témoigne de la puissance et de l'universalité croissantes de cette volonté.

Cette révolution démocratique – exprimée par l'image de Boris Eltsine montant sur un char d'assaut pour galvaniser la foule – est l'expression de tendances irréversibles, aussi bien sur le plan des niveaux d'éducation dans le monde que du point de vue de l'aptitude à se servir de cette éducation grâce à notre capacité toute neuve d'obtenir et de mettre en commun des analyses et des informations à l'échelle planétaire. N'oublions pas que ce n'est que pendant la décennie des années 80 que, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, le nombre de personnes sachant lire et écrire a dépassé celui des analphabètes.

Pendant que le niveau d'éducation poursuivait sa montée à travers le monde, la capacité de diffuser des informations à l'échelle planétaire s'est accrue, elle aussi. Il n'en existe peut-être pas de meilleur symbole que l'émergence et le succès de la chaîne CNN. Cette explosion du domaine de l'information -qui a résulté en partie des progrès de l'informatique – a subitement permis à un très grand nombre de personnes, dans presque toutes les sociétés, de se renseigner sur des événements au moment même où ils se déroulaient, d'avoir accès à une analyse à chaud de ces événements, et de connaître l'interprétation qu'en faisaient d'autres personnes à des milliers de kilomètres. Il n'y a donc rien de surprenant au fait qu'après les événements de la place Tienanmen, les télécopieurs aient été pour un temps interdits en Chine.

Le désir des populations de participer à la prise des décisions qui les touchent et de prendre leur destin en main — en d'autres termes, la révolution démocratique — n'a constitué que l'une des grandes révolutions de ces dernières années. Je qualifierais la deuxième révolution de triomphe du libéralisme économique. La chute de nombreux gouvernements communistes a amené la plupart des pays à reconnaître, maintenant, que la planification centrale de l'économie mène au désastre et que le rôle de l'État doit être repensé partout dans le monde. Les atouts du système fondé sur la libre entreprise ont triomphé dans pratiquement tous les pays.

En guise d'appel à la prudence, cependant, nous devrions également être conscients du fait que les conséquences de la concurrence mondiale, si elle n'est pas encadrée, ne tarderont pas à susciter une instabilité sociale et politique. Néanmoins, pour le moment, il ne semble pas y avoir de système de rechange au libéralisme économique.

La troisième révolution, celle dont nous commençons à peine à sentir les effets, découle des deux premières et a pour nom la révolution dans les modes de fonctionnement des pouvoirs publics. Par suite de la mondialisation, les États-nations ne sont plus souverains. C'est ce qu'exprimait Harlan Cleveland, il y a quelques années, dans une image éloquente :

Les pouvoirs des gouvernements nationaux souverains fuient dans trois directions en même temps... Par le sommet, des fonctions internationales de plus en plus nombreuses amènent les pays souverains à mettre leurs pouvoirs en commun dans le cadre d'alliances... par les côtés, le commerce mondial relève de plus en plus des sociétés multinationales... et, par la base, les minorités [et] les groupes de pression axés sur une seule question prennent leur destin en charge.'

Les questions du champ d'activité des gouvernements, et des instruments à leur disposition, reprennent un caractère fondamental au moment où État après État — à l'Ouest et à l'Est, au Nord et au Sud — tente de redéfinir le rôle des gouvernements. Leurs rôles traditionnels ont été profondément modifiés par

l'invasion de forces extérieures, qui ont pris une dimension planétaire, tels le libre mouvement des capitaux, les problèmes de l'environnement, les migrations, le terrorisme international et les épidémies.

Sur le plan intérieur, les populations manifestent de plus en plus fortement le désir de participer au processus décisionnel. La montée en puissance des organisations non gouvernementales, la présence de groupes d'intérêts spéciaux, les problèmes nouveaux et sans cesse changeants qu'il faut résoudre, et l'exaspération croissante de la population à l'égard des pouvoirs publics et de leurs programmes : voilà autant de facteurs qui se conjuguent pour obliger les autorités gouvernementales à adopter de nouveaux modes de fonctionnement pour relever ces nouveaux défis.

Bien que ces trois révolutions sous-tendent la nécessité d'une évolution du rôle des gouvernements dans tous les pays, le facteur qui, dans un premier temps, a incité les pouvoirs publics à rechercher de nouveaux moyens d'offrir leurs services, c'est la pénurie de fonds publics et l'ampleur des déficits dans le secteur public.

Partout, les gouvernements ont ressenti le besoin de rationaliser les bureaucraties et de confier un nombre de plus en plus grand de leurs programmes traditionnels au secteur privé. Ce dernier réussit mieux à comprimer les coûts et à tirer parti des nouvelles techniques. Tout indique que ce processus de retrait des opérations de mise en oeuvre des programmes va se poursuivre encore un certain temps.

Bien que le désir de diminuer le nombre d'années-personnes et de réduire les coûts ait résulté de la lourdeur des déficits, notre analyse tend à montrer qu'à l'avenir, de nouvelles réductions seront motivées par les changements plus profonds des environnements extérieur et intérieur. Ces transformations, en réalité, imposent des modifications encore plus fondamentales des modes de fonctionnement des gouvernements.

Je ne peux prédire jusqu'où ira le mouvement de réduction de l'effectif des bureaucraties, d'ici l'an 2000. Certains évoquent une

diminution du nombre de fonctionnaires variant entre 20 et 40 pour 100, mais une chose ne fait pas de doute : cette cure d'amaigrissement du secteur public va se poursuivre. Toutefois, la réduction de la taille du secteur public ne signifie pas nécessairement que son influence va décroître. Nous serons plutôt en présence d'un secteur public de plus petite taille, mais plus influent. Je m'explique.

Sur le plan intérieur, le relèvement des niveaux d'éducation et les possibilités beaucoup plus grandes d'accès aux informations se traduisent par des pressions sur les pouvoirs publics. Un public mieux informé et plus instruit est beaucoup moins disposé à accepter les diktats venus du sommet qui influent sur sa vie quotidienne. L'aspiration d'un si grand nombre de citoyens et d'organisations à être consultés et à participer aux processus décisionnels a créé un besoin qui n'a pas encore été pleinement comblé. Pour y répondre, il faudra nécessairement améliorer et approfondir encore plus le processus de consultation entre gouvernants et gouvernés. Il s'ensuit que ceux qui, traditionnellement, se contentaient de prendre des décisions, auront à passer beaucoup plus de leur temps à expliquer les situations, à exposer les diverses possibilités et compromis envisageables, et à persuader les personnes concernées, avant que les solutions proposées ne deviennent acceptables. L'impopularité actuelle des politiciens aussi bien que des fonctionnaires est imputable au fait que nous ne nous sommes pas suffisamment bien adaptés aux nouvelles exigences de nos fonctions.

En d'autres mots, ces tendances à long terme dans les domaines de l'éducation et de l'information nécessitent un partenariat beaucoup plus étroit entre les gouvernants et les gouvernés, entre les politiciens et la bureaucratie, entre la clientèle desservie et les divers organismes appelés à dispenser ces services.

À l'échelle internationale, l'interdépendance croissante des pays, particulièrement sur le plan économique, mais aussi en ce qui concerne des questions comme celles de l'environnement, des migrations et du commerce des drogues, incite les gouvernements à oeuvrer comme partenaires, habituellement en se partageant les

tâches et les coûts, dans de nombreuses instances internationales nouvelles – par exemple, le G-7 –, où les décisions se prennent par consensus.

Sur la scène nationale, il n'existe pratiquement pas de ministère qui puisse s'attaquer à toutes les facettes d'un problème ou dans lequel les solutions ne supposent pas l'intervention de plus d'un secteur traditionnel de l'activité gouvernementale. De ce fait, on observe un besoin plus pressant de trouver de nouvelles façons, des façons plus horizontales, d'étudier les problèmes et d'y apporter des solutions. Les ministères sont essentiellement des structures verticales, héritage d'une époque plus simple où les domaines d'activité, par exemple l'agriculture, la foresterie, ou les transports, pouvaient raisonnablement être considérés comme étant distincts les uns des autres.

La coordination horizontale est devenue essentielle et elle exige la mise en place de nouveaux mécanismes. Nous avons déjà pris certaines mesures en ce sens. C'est ainsi que nous avons créé, au niveau des sous-ministres, un comité horizontal qui traite des questions de développement international; il porte le nom de CIREPD, en anglais ICERDC (Comité interministériel des relations économiques avec les pays en développement); s'y retrouvent les représentants du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du ministère de l'Environnement, du ministère des Affaires extérieures ainsi que de l'ACDI pour échanger des informations sur les politiques et pour s'efforcer d'accroître la cohérence de leurs diverses activités. Il n'en demeure pas moins que les structures horizontales restent encore très frêles et ne s'attaquent pas encore de façon satisfaisante aux problèmes que pose l'interdépendance.

Le renforcement des liens horizontaux entre ministères à des fins de discussions sur les politiques et sur la mise en oeuvre des programmes est appelé à devenir un volet de plus en plus important de la réforme de la gestion publique dans un avenir proche. On observe les mêmes tendances aujourd'hui dans les secteurs industriels, municipaux et des services : chez IBM, chez Alcan, chez Digital Equipment, chez American Express, à Fairfield ou à

Visalia, et même dans les réseaux scolaires de New York. Voici ce qu'en disait Rosabeth Moss Kanter, dans la *Harvard Business Review* :

Au sein d'un nombre croissant d'entreprises... les liens horizontaux entre pairs remplacent les liens verticaux comme moyen d'action et de communication. Les entreprises demandent à leur personnel de direction et à leurs services d'exécution de jouer un rôle plus stratégique, faisant davantage appel à la collaboration inter-sectorielle.*

LES NOUVEAUX RÔLES DES GOUVERNEMENTS

Autre conséquence des changements survenant à un rythme accéléré dans nos environnements tous à la fois extérieur et intérieur : il n'est plus possible de comprendre des problèmes d'une complexité indescriptible ni de formuler des solutions reposant suffisamment sur *l'interdépendance* sans créer des groupes de spécialistes qui passeront beaucoup plus de temps à analyser la réalité et son évolution, et qui fonderont leurs conseils sur des connaissances sans cesse actualisées.

Il en résulte que le secteur gouvernemental se trouve désavantagé sur le plan de l'exécution des programmes, en raison de la nécessité d'une application uniforme de règles et règlements, et à cause du besoin de systèmes de contrôle méticuleux lorsqu'il s'agit de dépenser l'argent des contribuables.

Ce phénomène a déjà entraîné des mesures de privatisation et de gestion moins interventionniste au moyen de la sous-traitance des extrants. Toutefois, au moment même où le secteur public se retire lentement de l'exécution des activités, il lui faut participer davantage à des activités en matière de consultation, d'explication, de négociation, de persuasion et de partenariat. En outre, dans ce domaine aussi, le savoir doit être partagé horizontalement, ce qui appelle, pour l'essentiel, un travail d'équipe en vue de la solution des problèmes.

Comme je l'ai fait observer, le secteur gouvernemental ne peut plus imposer ses décisions; il doit obtenir un consentement plus

large des gouvernés. Le gouvernement doit jouer un peu moins le rôle de graveur des Tables de la Loi et davantage celui d'arbitre. Les hauts fonctionnaires doivent agir un peu moins en qualité d'administrateurs et de chargés de l'exécution de programmes, pour devenir un peu plus des conseillers qui, à la lumière de leurs connaissances, peuvent aider à déterminer et à expliquer les paramètres définissant les solutions à trouver.

Ces nouveaux rôles des gouvernements ne peuvent déboucher sur de véritables réformes de la gestion publique si on ne prend pas en considération des impératifs politiques et si les politiciens ne modifient pas leurs façons de faire. Comme le disait si clairement Al Johnson dans son excellente étude sur la réforme de l'administration fédérale de 1962 à 1991 :

Si les propositions de réforme ne se sont pas concrétisées, c'est d'abord, à mon avis, parce que les partisans de réformes globales ont négligé de concilier leurs réformes avec le système de gouvernement parlementaire... Comment les réformes peuvent-elles être instaurées avec succès dans le monde politique où évolue le gouvernement, où tous les actes posés dans l'exercice de ses responsabilités et toutes les explications données dans le cadre de l'obligation de rendre compte sont jugés dans un contexte politique?

Aucun groupe de ministres, peu importe leur parti politique, ne peut espérer posséder toutes les connaissances nécessaires pour mener une action fructueuse dans des environnements national et international en évolution incessante. Ils ne peuvent pas non plus, à eux seuls, comprendre tous ces changements, les expliquer, trouver des solutions, ou conclure des accords reposant sur un arbitrage. De la même façon, aucun groupe de fonctionnaires ne peut y arriver non plus. Il faut à la fois bénéficier d'une légitimité — que possèdent les politiciens — pour jouer un rôle d'arbitre, et détenir les connaissances voulues — et les professionnels les ont. Il s'ensuit que la dichotomie actuelle entre l'échelon politique et la fonction publique doit évoluer dans le sens d'un partenariat plus intégral.

A l'ère post-moderne du gouvernement, les politiciens et les bureaucrates doivent se partager les tâches liées à la compréhension des questions, à la consultation, à l'explication et à la persuasion. Plus encore, les partenariats qu'exige la tâche de gouverner doivent englober les populations auxquelles on dispense des services, de même que d'autres ordres de gouvernement. Les rôles de chacun des partenaires doivent être définis selon la capacité de chacun de fournir avec efficacité les services requis, et non selon les fonctions ou les sphères de compétence traditionnelles. Comme n'ont pas tardé à le constater ceux qui ont travaillé au programme Fonction Publique 2000, ces modalités d'exercice du pouvoir — le partenariat et l'approche collective, la définition des solutions en fonction des besoins des clients, la sous-traitance des extrants plutôt que l'approche fondée sur des projets conçus dans des bureaux — supposent un bouleversement des valeurs et des attitudes du secteur public.

Le Canada a commencé à s'orienter dans ce sens, mais d'autres pays sont déjà beaucoup plus avancés que nous sur cette voie.

Les pays scandinaves, par exemple, la Suède, prennent d'importantes décisions de politique économique grâce à une concertation entre les gouvernements, les entreprises et les syndicats. Ces formes de gouvernement dites de type «corporatiste» se retrouvent également en Allemagne, au Japon et, sous une forme ou une autre, dans de nombreux pays d'Asie du Sud-Est. Ce n'est pas, à mon sens, une coïncidence qu'il s'agisse des pays qui, de l'avis général, ont connu le plus de succès et ont été les mieux administrés au cours de la période récente.

Si des réformes similaires de la gestion du secteur public sont adoptées au Canada, les sous-ministres auront à modifier leur rôle en profondeur : au lieu d'être invisibles — tâche que Gordon Robertson, mon modèle en début de carrière, m'a déjà clairement expliquée —, il leur faudra devenir des experts de la consultation, de l'explication, de la négociation et de la persuasion. Les sous-ministres auront aussi à modifier leur perception de leurs attributions, qui ne consisteront plus à administrer un ministère vertical,

mais plutôt à se consacrer principalement à l'établissement des liens horizontaux nécessaires à la solution des problèmes.

Pour réussir, ils devront encourager l'innovation par un processus d'essais et d'erreurs; comme le dit Dian Cohen :

... la fonction publique ne peut innover et relever les défis d'un monde en évolution, étant handicapée comme elle est par un système de gestion qui protège le statu quo et qui a tendance à considérer ceux qui innovent et qui entreprennent comme des trouble-fête... Une peur paralysante de commettre des erreurs s'est soldée par une prolifération de règles... Vous avez alors une fonction publique où le mérite est synonyme de conformité, et ce n'est pas là la voie de l'avenir.⁴

Des changements similaires devront également survenir au sein d'autres secteurs — par exemple, le mouvement syndical, le patronat, les organisations non gouvernementales et les groupes d'intérêt axés sur une seule cause. Ils devront apprendre à cesser de défendre des causes et à devenir des partenaires dans le processus décisionnel et la recherche de compromis. Cette responsabilité sur le plan décisionnel devrait les inciter à ne plus se borner à soumettre simplement des avis, rôle où on ne tient guère compte, parfois, des conséquences générales des positions préconisées, et s'orienter vers des avis plus pragmatiques et plus réalistes. Pour persuader, il faut élargir le cercle des intervenants.

Enfin, les consommateurs de services gouvernementaux devront se comporter un peu moins comme des bénéficiaires et davantage comme des partenaires. Ils devront participer concrètement au processus décisionnel permettant de définir le type et la qualité des services qui seront offerts. Ils devront collaborer à la formulation des changements à apporter aux mécanismes de prestation des services; ils devront aussi agir en qualité de partenaires dans le processus d'élimination d'un certain nombre de services gouvernementaux.

**L'ACDI, UN CAS TYPE : PASSER DE L'ACTION
CONCRÈTE À L'ORIENTATION DU PROCESSUS**

Les propos que j'ai tenus jusqu'à maintenant relèvent principalement d'un processus de raisonnement par déduction. D'une brève analyse des trois révolutions mondiales que nous avons connues ces dernières années, j'ai tiré des conclusions à propos de l'évolution du rôle des gouvernements dans les environnements extérieur et intérieur qui se transforment rapidement. Ce nouveau rôle, dans le cas de la fonction publique, m'a ensuite amené à exposer et à décrire les nouveaux rôles des divers protagonistes concernés ainsi que les rapports qui doivent s'établir entre eux — qu'il s'agisse de politiciens, de fonctionnaires, d'institutions ou de clients du secteur public. Toutefois, il est possible de cerner les contours des changements qui s'imposent dans la gestion du secteur public en adoptant la démarche inverse, c'est-à-dire en suivant l'approche inductive, fondée sur l'expérience concrète. Cette façon de faire suppose que je fasse une description, fût-elle partielle, des problèmes qui se posent sur le plan de la gestion d'un ministère du secteur public au Canada, que je passe en revue de nombreux modèles de gestion économique et financière suivis à travers notre pays, et que j'analyse les éléments communs aux solutions qui se sont révélées efficaces. Dans cet ordre d'idées, permettez-moi de vous donner un exemple de ce processus de changement à l'oeuvre à l'ACDI.

La plupart d'entre vous savez, probablement, que le rôle de l'ACDI, dans les années 70 et au début des années 80, consistait à investir dans des projets — par exemple, construire une route, un barrage hydro-électrique ou des canaux d'irrigation. Toutefois, cette manière traditionnelle de dépenser le budget de l'aide s'est heurtée à des obstacles importants. En premier lieu, si nous construisions une route — par exemple, la route de l'amitié au Niger, mais ne nous soucions pas, en même temps, de former les populations locales à l'entretien de cette route et faire en sorte qu'il existe un ministère des Transports digne de ce nom et possédant les compétences nécessaires et sa part du budget

général de l'État —, nous étions voués à constater, dix ans plus tard, la disparition de la route, et nous nous trouvions à nouveau à la case départ, notre investissement initial en moins.

Dans la même veine, je peux vous donner l'exemple de travaux d'irrigation au Mali, auxquels nous avons consacré d'importantes sommes d'argent, ce qui ne nous a pas empêchés de constater, peu de temps après, que les agriculteurs étaient revenus aux cultures vivrières. Lorsqu'on demandait aux paysans d'expliquer leur décision, ils répondaient sans hésiter que les prix fixés par le gouvernement pour leurs fruits et légumes frais étaient inférieurs à leurs propres coûts de revient. Les prix des denrées agricoles étaient fixés, bien sûr, à un faible niveau pour que le coût de l'alimentation reste bas dans les villes, où vivent ceux qui posent, en puissance, la menace la plus grave au gouvernement.

Il est donc devenu évident qu'il nous fallait adopter une approche plus large, qui prendrait en compte les institutions et les politiques qui ont des incidences sur le développement, si nous voulions que nos investissements initiaux donnent les fruits escomptés. Les graves crises économiques qu'un nombre croissant de pays en développement ont connues pendant les années 80 ont également mis en évidence, de manière saisissante, le fait qu'à moins que les politiques d'ensemble d'un pays — sur les plans monétaire, budgétaire et des taux de change — ne soient judicieusement conçues, ces pays n'allaient pas tarder à se heurter à des difficultés d'ordre économique et commercial qui allaient ralentir, stopper, voire faire régresser leur développement.

Vers la fin de la décennie des années 80, nous avons également appris à mieux comprendre le rôle de l'environnement dans le développement. Nous avons appris que si nous ne nous préoccupions pas de l'environnement, nos projets, et peut-être même des secteurs entiers de l'économie des pays en développement, ne pourraient pas être durables.

Maintenant, en ce début d'une nouvelle décennie, nous commençons à comprendre que le bon gouvernement, ou la saine gestion des finances de l'État, est un volet essentiel du

développement. Le concept de bon gouvernement englobe le respect des droits de la personne, l'absence de corruption et le gouvernement démocratique. Si le bon gouvernement fait défaut, le développement économique se fait beaucoup plus lentement et, dans certains cas, il ne se fait pas du tout. Des pays dirigés par des gouvernements autoritaires -- ce qui a été, un temps, le cas du Chili -- peuvent connaître une croissance, mais l'instabilité sociale et politique à moyen terme risque d'effacer toutes les retombées des investissements dans le développement.

ACTION HOKIZONTALE OU ACTION VERTICALE

Enfin, nous reconnaissons aussi, de façon plus poussée, qu'une vaste gamme de facteurs internationaux exerce des incidences profondes sur les perspectives de développement des pays en développement.

Il y a quelques semaines, je disais au sous-ministre du Commerce extérieur, ici même au Canada, que je lui donnerais volontiers le budget de l'aide que le Canada consacre au Bangla Desh, à condition qu'il supprime les obstacles au commerce des textiles entre le Canada et le Bangla Desh. Il a sans doute pris mon observation pour une plaisanterie, mais reste que cet échange se révélerait plus avantageux pour le Bangla Desh que tout transfert net provenant du budget de l'aide au développement. J'ajoute, au passage, que cette façon de faire profiterait également aux Canadiens.

J'ai déjà mentionné le CIREPD, comité au sein duquel divers sous-ministres se réunissent afin de débattre de divers problèmes et politiques relatifs au développement et dont la solution requiert une concertation interministérielle. Le CIREPD, à mon sens, représente un signe avant-coureur de ce que l'avenir nous réserve. Les questions auxquelles le Canada et d'autres pays sont confrontés ne pourront être résolues que par une action coordonnée, c'est-à-dire au moyen de structures et d'approches horizontales plutôt que verticales.

UNE ORGANISATION BASÉE SUR LA CONNAISSANCE

Prise de distance à l'égard des politiques axées sur les projets, mise de l'accent sur le développement de l'ensemble d'une société plutôt que sur le seul développement économique, adoption d'une approche transsectorielle plutôt que verticale des questions et des structures : tous ces facteurs ont peu à peu eu pour effet une modification des compétences que notre personnel doit posséder et un changement de nos techniques de planification.

Le nouvel outil dont se sert le Comité exécutif de l'ACDI pour déterminer la répartition des fonds à l'intérieur d'un pays est un document intitulé «Cadre stratégique par pays»; il s'agit d'une stratégie à long terme, entre cinq et quinze ans, qui analyse les structures économiques du pays en cause, son environnement politique, écologique, social et culturel, sa place dans le système mondial, de même que ses politiques nationales et internationales. Notre décision d'investir ou non dans ce pays et le choix des interventions que nous y effectuerons reposent sur cette analyse.

Parallèlement, alors que les compétences de notre personnel reposent de plus en plus sur la connaissance, il devient clair que l'ACDI doit se détacher d'un mode de gestion de type **interventionniste**. Dans nombre de cas, le secteur privé est mieux à même que nous d'administrer nos projets et de s'adapter rapidement à l'évolution des réalités des pays en développement. Une fois libéré des règles bureaucratiques, le secteur privé — que je définirai largement ici comme comprenant les entreprises, les universités et les organisations non gouvernementales — peut produire des résultats plus efficaces qu'une administration gouvernementale. Cela signifie donc que le personnel de l'ACDI aura à se soucier davantage d'établir les critères de répartition des budgets et de passer des contrats définissant les résultats attendus qu'à se consacrer à l'administration des projets au jour le jour.

Il est une autre exigence-clé pour l'ACDI, et pour les autres ministères : je fais allusion ici aux communications. En période de difficultés économiques, les Canadiens et Canadiennes ont du

- 2.
- 3.
4. 1
le
5. L
Ve
pa.
6. Le
à se
l'am
du j
7. Une
s'inté
l'ajuste
des mo

mal à accepter que nous consacrons une part importante de leurs impôts aux pays en développement, à moins qu'ils ne sachent de quelle façon leur argent est dépensé et qu'on ne leur fasse comprendre que l'aide représente un investissement stratégique à long terme dans leur propre avenir à eux. Il nous faut donc persuader les Canadiens et les Canadiennes que l'argent dépensé dans les pays en développement constitue un investissement judicieux pour le Canada, sans quoi le gouvernement ne pourra conserver le soutien des citoyens à un programme de cette nature. Cela suppose également que les politiciens et les bureaucrates doivent devenir de meilleurs communicateurs dans ce domaine aussi.

Ces transformations qui sont en cours à l'ACDI correspondent, à mon avis, aux changements fondamentaux qui doivent s'opérer à l'échelle du gouvernement dans son ensemble et sur le plan de l'utilisation de la fonction publique comme instrument de gouvernement. Ces tendances que nous observons dans l'environnement intérieur et extérieur influent en profondeur sur le mode de fonctionnement du gouvernement et sur la définition de son champ d'activité. Cette évolution a aussi des incidences marquées sur les relations entre le niveau politique et la fonction publique. Les deux se doivent d'adapter leurs compétences et leurs comportements pour pouvoir régler les problèmes auxquels nous sommes confrontés.

Les enjeux de cette problématique sont très importants, car c'est l'efficacité du secteur public qui conditionnera, dans une mesure cruciale, la prospérité du pays dans l'économie mondiale moderne. Dans tous les pays, le secteur privé aura à accroître son efficacité sous la pression de la concurrence mondiale. La lutte pour la survie fera en sorte qu'il sera plus facile d'engager et de mener à terme une démarche d'accroissement de l'efficacité du secteur privé. Les forces pesant sur les gouvernements seront moins brutales, moins directes; il se peut donc que les changements interviennent plus lentement et qu'il soit plus difficile de les effectuer. Il faudra faire preuve de davantage de volontarisme et posséder une vision plus claire des réalités pour

procéder aux réformes essentielles dans le secteur public. Les pays qui reconnaissent l'existence des défis à relever et qui agissent dès maintenant afin de réformer leur appareil étatique se situeront dans le peloton de tête. Il s'ensuit que notre compréhension des forces qui sont à l'oeuvre ainsi que des changements qui s'imposent dans le service public constitue une composante fondamentale de la prospérité de notre pays à l'avenir.

En guise de conclusion, j'aimerais attirer à nouveau l'attention sur quelques-unes des principales observations que j'ai présentées dans le cadre de mon analyse.

1. Il faut resserrer de beaucoup la coopération entre les politiciens et les bureaucrates afin de mettre en place des liens de partenariat plus vigoureux.
2. Les bureaucrates de haut niveau doivent jouer à nouveau leur rôle de conseillers auprès des dirigeants politiques.
3. Dans une société pluraliste, les changements interviennent rapidement et nous devons nous adapter à eux au même rythme pour que le Canada puisse prospérer et se tailler une place dans le monde concurrentiel du XXI^e siècle.
4. La gestion du changement social doit se faire de concert avec les partenaires et les parties concernées.
5. Les politiciens et les fonctionnaires partagent la charge de veiller au bien commun; il nous faut faire participer nos partenaires aux processus décisionnels.
6. Le secteur public est inexorablement appelé à se rétrécir et à se professionnaliser. Nous ne connaissons pas encore l'ampleur de la réduction des effectifs, mais elle sera à l'ordre du jour pendant encore des années.
7. Une société qui tient à préserver sa stabilité ne peut s'intéresser uniquement aux gagnants dans le jeu de l'ajustement structurel mondial. Elle doit également définir des moyens d'aider les perdants à s'adapter. Il faut que le sens

de l'équité et de la compassion demeurent des valeurs importantes dans notre société.

8. Il faut que le secteur public adopte une approche différente et prenne en charge des attributions nouvelles. Il faut que les fonctionnaires qui travaillent actuellement dans un milieu hiérarchique soient disposés à agir dans un environnement plus novateur, davantage horizontal, et apprennent à mieux communiquer. Les gestionnaires ont un rôle à jouer pour ce qui est de préparer leur personnel — au moyen d'une formation et d'éducation de meilleure qualité, et en concevant des postes où leurs salariés pourront acquérir les connaissances et adopter les approches de travail en équipe qui s'imposent dans un monde où les questions ont pris une dimension planétaire et se recourent.
9. Enfin, comme l'a écrit le professeur Kanter, de l'université Harvard : «Les fonctions de gestion traversent une période de changements tellement énormes et tellement rapides que de nombreux fonctionnaires réinventent leur profession tout en l'exerçant.»⁵

Il faut que les fonctionnaires fassent de même. Notre avenir en dépend.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Harlan Cleveland, Steven Rosell, et. al., *Governing in an Information Society*, Institut de recherches politiques, 1992, pp. 17-18.
2. Rosabeth Moss Kanter, «The New Managerial Work», *Harvard Business Review* (novembre-décembre 1989): 85.
3. A.W. Johnson, *Réflexions sur la réforme de l'administration fédérale du Canada, 1962-1991*, Bureau du vérificateur général du Canada, 1992, p. 16.
4. Dian Cohen, «Tout un défi», *Dialogue* (mars 1989): pp. 4-5.
5. Kanter, p. 85.

*Pour plus d'information ou
pour obtenir des copies supplémentaires,
veuillez communiquer avec le groupe de la recherche
du Centre canadien de gestion*

*par téléphone au (613) 943-8370
ou par télécopieur au (613) 943-8919*

*Les opinions exprimées sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement le point de vue
du Centre canadien de gestion*