

***Groupe de travail sur les  
questions horizontales***

***Décembre 1996***

# GROUPES DE TRAVAIL DES SOUS-MINISTRES

## *PRÉAMBULE*

Au cours de 1995, le greffier du Conseil privé a confié à des sous-ministres la direction de plusieurs groupes de travail chargés d'examiner diverses questions que l'examen des programmes avait permis de cerner.

Voici quels étaient les neuf groupes de travail et leur mandat :

- **Modèles de prestation de services.** — Examiner la prestation des services du point de vue du citoyen.
- **Gestion des services généraux.** — Trouver des façons de gérer les frais généraux à l'échelle de l'administration gouvernementale en cherchant les économies possibles.
- **Présence fédérale.** — Mettre au point une base de données permanente sur la présence fédérale dans l'ensemble du Canada, examiner comment évolue cette présence et identifier les questions qui se posent d'un point de vue géographique ou régional.
- **Présence fédérale à l'étranger.** — Faire rapport sur les programmes et la représentation du gouvernement fédéral à l'étranger, et trouver des moyens de rendre cette représentation plus économique.
- **Renforcement des services d'élaboration des politiques.** — Examiner les services actuels et recommander les améliorations à y apporter.
- **Planification des politiques.** — Évaluer le programme à ce jour, scruter le contexte et donner des avis éclairés sur les grandes orientations gouvernementales.
- **Questions horizontales.** — Formuler des recommandations pratiques sur la gestion de ces questions en mettant l'accent sur une meilleure cohérence et une collaboration accrue.
- **Valeurs et éthique.** — Examiner la relation entre les valeurs actuelles et les nouvelles valeurs de la fonction publique, et envisager des moyens d'adapter ces valeurs aux défis de l'heure.
- **Un outil de planification permettant de réfléchir à l'avenir de la fonction publique.** — Identifier les tendances à long terme qui influent sur la fonction publique, et mettre au point un outil de planification stratégique.

Les sous-ministres coiffant ces groupes de travail avaient toute liberté quant à la façon de s'acquitter des mandats qui leur étaient confiés. Certains ont opté pour des consultations nationales alors que d'autres ne se sont adressés qu'aux principaux intervenants. Dans certains cas, ils ont produit des rapports et des recommandations; dans d'autres, ils ont mis au point des outils tels que la base de données sur la présence fédérale et la trousse de scénarios éventuels destinés à tester les options. Les activités du Groupe de travail sur la présence fédérale à l'étranger ont débouché sur le deuxième volet de l'examen des programmes aux Affaires étrangères et au Commerce international, tandis que les conclusions du Groupe de travail sur la planification des politiques ont servi à préparer le discours du Trône.

Malgré leur indépendance mutuelle, les groupes de travail sont arrivés à des résultats et à des recommandations d'une cohérence remarquable. Ils soulignent tous la nécessité d'agir sur plusieurs plans : intégration horizontale, partenariats, culture, service dans l'intérêt public, capacité stratégique, service axé sur le client et gestion des ressources humaines.

Les conclusions des groupes de travail se font également l'écho de celles auxquelles ont donné lieu divers travaux effectués dans la fonction publique au cours de la même période. Dans chaque ministère, un vaste éventail d'initiatives ont été mises en œuvre dans le but de moderniser les mécanismes de prestation des services, et les conclusions tirées se renforcent l'une l'autre.

Une somme considérable de travail a en outre pu être accomplie au niveau interministériel. Dans bien des cas, elle est le fruit des efforts de groupes, comme le Conseil du renouveau administratif qui a élaboré diverses mesures visant à simplifier les services généraux. Un sous-comité du Secrétariat du Conseil du Trésor a, pour sa part, inventorié les moyens technologiques de faciliter le regroupement de certains services ne relevant pas nécessairement des mêmes instances; il s'est fondé pour cela sur la durée d'utilisation des services gouvernementaux par les particuliers ou les entreprises. Le Conseil du renouvellement du personnel, quant à lui, s'est employé à convaincre les syndicats et les gestionnaires, partout au pays, de repenser le milieu et les relations de travail. Dans d'autres cas, ce sont les conseils régionaux qui se sont chargés de mettre au point des mécanismes devant permettre un partage des responsabilités dans la prestation des services locaux et d'intégrer la mise en œuvre des programmes.

Les organismes centraux se sont également souciés de moderniser les systèmes et les méthodes. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est chargé d'un projet qui a permis d'amasser une documentation impressionnante pour aider les ministères à accroître la qualité de leurs services.

Enfin, une nouvelle initiative baptisée *La Relève* et destinée à améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique comprendra un large éventail d'initiatives qui, à tous les niveaux (individuel, ministériel et corporatif), viseront à investir dans le capital humain pour doter le Canada d'une institution moderne et dynamique qui soit tournée vers l'avenir.

Les groupes de travail ont maintenant terminé leurs rapports. Ensemble, ils ont formulé des recommandations et conçu des outils concrets pour améliorer les services dispensés au public et aux élus. Les résultats ne sont pas un schéma directeur — et ne devaient pas en être un non plus — en vue d'une réforme de la fonction publique. Ils contribueront plutôt aux efforts entrepris pour rationaliser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Les ministères et les organismes qui travaillent de pair avec les organismes centraux continueront de collaborer avec eux à la mise en oeuvre des recommandations des groupes de travail et miseront sur l'expertise commune que leur a procurée cet exercice pour stimuler le renouveau.

## PRÉFACE

Jadis, les alchimistes croyaient implicitement en l'existence d'une pierre philosophale qui leur donnerait la clé de l'univers et, dans les faits, résoudrait tous les problèmes de l'humanité. Au vingtième siècle, le désir de coordination représente sous bien des aspects l'équivalent de cette quête médiévale de la pierre philosophale. Si seulement on trouvait la bonne formule de coordination, nous pourrions concilier l'inconciliable, harmoniser des intérêts opposés et totalement divergents, surmonter les irrationalités de nos structures de gouvernement et prendre de dures décisions stratégiques auxquelles personne ne s'opposerait.

Harold Seidman et Robert Gilmour

À l'été de 1995, le greffier du Conseil privé créait le Groupe de travail sur les questions horizontales, chargé de formuler des recommandations pratiques sur la façon d'améliorer la coordination des politiques au gouvernement fédéral. Dans la préparation de son rapport, le Groupe de travail a surtout puisé à quatre sources :

1. *L'expérience de ses membres.* Le Groupe de travail était composé de sous-ministres et de sous-ministres adjoints représentant treize ministères. Un participant a calculé qu'ils totalisaient ensemble quelque 400 années d'expérience de la gestion publique. (Voir l'annexe 1.)
2. *Une recension bibliographique* sur la gestion des enjeux stratégiques horizontaux, tant au pays qu'à l'étranger. (Voir la bibliographie.)
3. *Des études de cas* récentes portant sur la gestion des questions, horizontales au gouvernement fédéral et sur divers mécanismes de coordination interministériels.
4. *Des ateliers et des recherches pertinentes*, organisés par l'Institut sur la gouvernance et auxquels ont participé des groupes de gestionnaires et de cadres supérieurs, sur les obstacles à la coopération interministérielle.

Le Groupe de travail signale qu'il ne livre pas, dans son rapport, le secret de la « pierre philosophale » qui rectifiera ce problème fondamental et permanent de la conduite des affaires publiques. Il n'a pas découvert de nouvelles méthodes révolutionnaires de gestion des questions horizontales, mais il a plutôt mis au jour certaines initiatives simples et claires -- procédant du sens commun -- qui peuvent bonifier le processus d'élaboration des politiques.

---

## 1. INTRODUCTION ET APERÇU

Les problèmes de coordination touchent la plupart des sphères d'activité et se manifestent tout particulièrement dans l'arène gouvernementale. La fragmentation organisationnelle, la complexité des politiques, la rareté des ressources, l'interdépendance sectorielle, les divergences de valeurs et d'intérêts, les rivalités ministérielles, l'accroissement de la spécialisation, la taille et l'envergure mêmes de l'activité gouvernementale ainsi que la surcharge de travail des grands décideurs sont tous des facteurs qui contribuent à faire de la cohésion politique, de l'uniformité stratégique et de la cohérence administrative un exploit virtuellement impossible à réaliser. En outre, vu la complexité grandissante de nombreux dossiers stratégiques et l'interdépendance toujours plus étroite des problèmes et des solutions en la matière, la question de savoir comment coordonner le mieux possible les affaires gouvernementales est devenue un sujet de brûlante actualité pour les ministres et leurs principaux conseillers.

Jonathan Boston

The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience, 1992

### ***Mutation de la gouvernance***

Partout dans le monde, les gouvernements subissent une profonde mutation. Pour les pays occidentaux, dont le Canada, la période comprise entre les années 1950 et le milieu des années 1980 s'est caractérisée par une expansion des gouvernements, tant dans leurs rôles que dans leur taille. Sous bien des rapports, cette croissance reflétait l'opinion alors généralisée voulant que les gouvernements assument la responsabilité de plus en plus grand d'un nombre d'enjeux économiques, sociaux et culturels.

Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990 toutefois, cette tendance expansionniste a commencé à s'inverser. De nombreuses raisons sont en cause, mais Guy Peters et Donald Savoie (1995a) ont cerné trois grandes tensions subies par la gouvernance moderne :

- *Problèmes financiers* -- « Pour tous les gouvernements, à de rares exceptions près, les finances publiques représentent une véritable épée de Damoclès qui les empêche de gouverner comme ils le souhaiteraient. » Les problèmes financiers ont amené les gouvernements à repenser leurs priorités et les modes de prestation des programmes et des services reliés à ces priorités.
- *Problèmes permanents* -- Outre les questions financières, de nombreux problèmes d'orientation semblent encore plus insolubles que par le passé. La création d'emplois, l'aide aux membres vulnérables de la société et le développement durable sont trois exemples parmi d'autres des problèmes permanents auxquels les gouvernements doivent faire face.

- *Questions de légitimité* -- Enfin, la population est de plus en plus sceptique quant à la capacité du gouvernement d'agir à lui seul adéquatement et efficacement, et elle revendique une participation plus directe à la prise de décisions.

Par ailleurs, face à l'accélération de la mondialisation, à l'émergence des nouvelles technologies de l'information et à la transformation du tissu social, les gouvernements doivent repenser leurs rôles relatifs, leurs priorités et leur interaction avec la population. Le secteur public subit une réforme à plusieurs niveaux : réduction de la fonction publique; privatisation et commercialisation des activités gouvernementales; restructuration des systèmes de gestion financière, des cadres de réglementation et des pratiques de relations de travail; responsabilisation accrue et meilleure mesure du rendement.

Au Canada, le gouvernement fédéral a adopté diverses mesures pour relever les défis de la gouvernance moderne. Voici quelques exemples :

- Par le processus d'examen des programmes, le gouvernement fédéral a commencé à repenser fondamentalement non seulement ce qu'il fait mais aussi comment il le fait. À la lumière des constatations de l'examen, le gouvernement a davantage insisté sur ses responsabilités stratégiques et législatives centrales.
- Certaines activités fédérales ont été commercialisées. En outre, on conçoit de nouveaux modèles organisationnels pour la prestation des programmes et des services (p. ex., le Système de navigation aérienne).
- L'adoption du nouveau Système de gestion des dépenses et la restructuration du fonctionnement du Cabinet ont entraîné une plus grande responsabilisation individuelle des ministres.

## ***Problèmes fondamentaux de gouvernance***

Au fil des nombreuses modifications survenues, une chose demeure claire : le besoin de conserver de solides services d'élaboration de politiques. Après tout, la formulation de politiques est au coeur même du mandat des gouvernements, et c'est par cette fonction que ces derniers se distinguent le plus nettement des organisations privées. Sous une forme ou une autre, la formulation de politiques accapare une bonne partie du temps des ministres, des parlementaires et des hauts fonctionnaires.

L'efficacité du processus de formulation des politiques -- y compris la gestion des questions horizontales -- dépend des capacités en la matière de chaque ministère : capacité de coordination interne; capacité de repérer les enjeux touchant d'autres ministères et de consulter ceux-ci; capacité d'examiner les propositions émanant d'autres ministères.

Dans le rapport qu'elle présentait en 1995 au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, la greffière du Conseil privé, Jocelyne Bourgon, considérait le

renforcement des services d'élaboration des politiques comme l'un des trois grands défis à relever par la fonction publique fédérale. Elle soulignait plus précisément le problème posé par les questions stratégiques pour lesquelles aucun ministère en particulier ne dispose des compétences ou des ressources nécessaires. À son avis, un plus grand nombre de ministères doivent participer à la formulation des meilleurs conseils sur les politiques à suivre, et les fonctionnaires doivent davantage coopérer à la mise au point des politiques qu'ils ne le faisaient par le passé. Ce sont ces défis -- intensifier la collaboration et la coopération pour bonifier le processus d'élaboration des politiques -- qui sous-tendent l'activité du Groupe de travail.

### ***La nécessité croissante de mieux coordonner les politiques***

Bien que les ministères soient structurés de façon telle que leurs mandats correspondent étroitement aux principaux enjeux du gouvernement, de nombreuses questions de politique ne peuvent, vu leur complexité et leur interdépendance, être clairement catégorisées selon les responsabilités institutionnelles. En outre, quand ils réfléchissent à leurs grands sujets d'intérêt ou de préoccupation, les Canadiens ne se demandent pas quel ministère ou organisme y joue le rôle primaire ou secondaire. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de secteurs stratégiques présentant un intérêt commun à plusieurs ministères, ceux-ci doivent reconnaître l'interdépendance de nombreux dossiers et la nécessité de servir l'intérêt public général -- et non pas uniquement celui de leurs clients et des autres intervenants. Pour ce faire, ils doivent transcender les lignes de démarcation ministérielles et élaborer des politiques plus fermes et mieux intégrées.

Les secteurs de politiques n'ont jamais été parfaitement étanches, mais il est de plus en plus important de coordonner les questions d'intérêt commun. Guy Peters et Donald Savoie (1995b) ont cerné cinq éléments incontournables pour une meilleure coordination des politiques.

1. *Les dossiers d'intérêt commun.* Bon nombre des grands enjeux relevant du gouvernement intéressent plusieurs ministères et débordent les limites classiques des secteurs d'activité. Ainsi, on ne peut parler d'éducation sans évoquer également ses effets sur la compétitivité et les marchés de l'emploi. Des programmes mal conçus ou mal coordonnés peuvent produire des résultats qui s'annulent ou, au mieux, qui s'affaiblissent. Outre leur caractère onéreux, ces programmes apparemment contradictoires véhiculent une image de désorganisation gouvernementale dans le public.
2. *La mondialisation* du commerce et des investissements incite les pays à harmoniser une grande diversité de lois et de politiques. Les gouvernements doivent donc être en mesure de passer en revue leurs règlements et leurs programmes. En même temps, pour demeurer compétitifs dans un marché international, les gouvernements doivent coordonner de manière proactive leurs grandes politiques économiques et sociales.



3. Les *pressions budgétaires* imposent une perspective horizontale aux activités gouvernementales. Malgré leur attrait intellectuel, les efforts qu'on a déployés pour limiter les dépenses en mettant l'accent sur le rendement et les résultats des programmes gouvernementaux ont échoué, ou encore donné des résultats décevants. « S'il y a une leçon que nous avons pu tirer des activités budgétaires au cours des trente dernières années, c'est que la budgétisation est fondamentalement un processus politique. Il ne sera jamais possible de mettre le processus budgétaire en pilote automatique avec l'espoir que des indicateurs de rendement ingénieux démêleront les programmes en indiquant lesquels devraient être financés et à quel point. Il faut faire des choix entre des demandes qui se font concurrence. » (Peters et Savoie, 1995b). Pour relier les ressources aux priorités gouvernementales, il faut posséder une connaissance des politiques et des programmes qui transcende les lignes de démarcation ministérielles. En outre, particulièrement dans un contexte de stricte austérité financière, les gouvernements doivent faire preuve de créativité et puiser aux ressources de plusieurs ministères.
4. *Chevauchement et double emploi*. Les gouvernements doivent parvenir à avoir une vision globale d'eux-mêmes, s'ils souhaitent s'attaquer aux problèmes apparents de chevauchement et de double emploi. Une telle perspective est nécessaire pour bien comprendre les interrelations et délimiter les rôles.
5. Le *traitement équitable* est une des valeurs de base qui distingue l'administration publique du secteur privé. Alors que les clients peuvent se tourner vers le marché pour défendre leurs intérêts, les citoyens visent des buts communs et exigent d'être traités équitablement par leurs gouvernements.

Malgré la réalité concrète et le besoin grandissant de mieux coordonner les politiques, il est tout aussi clair que la discussion interministérielle des politiques peut mener à une plus grande rigueur. Le défi consiste à maintenir une saine tension entre les ministères -- promouvoir un débat constructif -- tout en exploitant la créativité et le savoir-faire de divers ministères et en visant des objectifs pangouvernementaux. C'est l'*art* de l'élaboration des politiques : user de jugement et de mesure en mettant l'accent sur l'excellence des politiques.

Ce jugement et cette mesure doivent reposer sur la reconnaissance du fait que les ministres et les ministères doivent à la fois honorer leurs obligations individuelles (répondre aux besoins des clients, des intervenants et des partenaires) et s'acquitter de leurs responsabilités collectives (servir l'intérêt public général). Ce sont ces responsabilités collectives, qui transcendent les mandats individuels, qui contraignent les ministres et leurs fonctionnaires à dépasser leurs intérêts étroits et à reconnaître l'interdépendance de nombreux enjeux stratégiques.

### ***Point de mire du Groupe de travail***

Une bonne partie des documents concernant la coordination des politiques gouvernementales sont axés sur des questions comme l'organisation et la gestion du pouvoir exécutif politique, les structures et les méthodes de formulation des politiques, et le rôle et la structure des organismes centraux.<sup>1</sup> Une des principales conclusions tirées de ces documents est que la coordination en milieu gouvernemental est une tâche ardue, pour laquelle il n'existe aucune « recette » facile. La coordination dépend en partie de l'envergure du programme d'action stratégique du gouvernement; en partie des rouages de l'appareil d'État; en partie des relations de travail entre les membres du Cabinet, entre les ministres et leurs principaux conseillers et entre les ministères; et en partie de la culture de collaboration et de collégialité caractérisant la fonction publique.

Le présent rapport s'intéresse à trois volets de la gestion des questions horizontales :

1. Le processus : Repenser les notions fondamentales.
2. Les systèmes : Renforcer le système interministériel d'élaboration des politiques.
3. La culture : Travailler ensemble en fonction d'objectifs communs.

Même si nous abordons séparément ces trois éléments, qui s'étayent mutuellement, c'est le troisième -- la culture -- qui constitue le pilier fondamental. Même avec les processus et les systèmes actuels, l'existence d'une collectivité de spécialistes en politiques formée de gens qualifiés, convaincus de la valeur du travail en équipe et déterminés à servir l'intérêt public général peut s'avérer un puissant facteur d'amélioration de la gestion des questions horizontales.

Dans son examen de la gestion des questions horizontales, le Groupe de travail vise au premier chef l'excellence des politiques. Il a cerné une série d'améliorations à apporter aux processus et aux systèmes, et souligne la nécessité de mettre en place une collectivité de spécialistes en politiques privilégiant la collégialité et la coopération en vue de prendre de meilleures décisions. Il s'agit là d'un défi quotidien et à long terme, qui nécessite partout dans la fonction publique un engagement soutenu à réaliser des progrès concrets et durables.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple Boston, 1992; Campbell et Halligan, 1992; OCDE, 1987; OCDE, 1990.

## **2. LE PROCESSUS : REPENSER LES NOTIONS FONDAMENTALES**

La véritable formulation des politiques se caractérise par la complexité et, souvent, par la confusion. Nous ne vivons pas dans un univers régi par des lois inflexibles, où les ministres ont des objectifs parfaitement articulés et où les fonctionnaires préparent toujours des analyses coûts-avantages rigoureuses pour chaque solution possible. Il s'agit là d'un idéal à viser, mais la formulation des politiques doit souvent se pratiquer dans de courts délais, à partir d'une information restreinte.

Par ailleurs, la qualité même des politiques est véritablement une question de point de vue. Il existe des normes permettant d'évaluer les politiques : par exemple, l'efficacité, l'efficacité et l'équité, de même qu'il y en a pour évaluer les processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques, comme la participation, l'équité des procédures et la prévisibilité de l'exécution. Pareilles notions peuvent être d'un précieux secours, mais ont néanmoins des limites. Nous croyons toutefois qu'il existe des normes professionnelles et d'excellentes pratiques de gestion applicables à nombre des services qui sont fournis par les fonctionnaires dans le cadre de l'élaboration des politiques.

Rapport du Groupe de travail sur le renforcement des services  
d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral, 1995

### ***Nature de l'élaboration des politiques***

Les politiques émergent de façons très différentes des organisations et reflètent souvent l'environnement stratégique ambiant ainsi que le style et les priorités du ministre et du sous-ministre. Dans certains cas, l'élaboration des politiques se fait de manière systématique et ordonnée via une filière préétablie : analyse, formulation d'options, choix d'une option privilégiée, mise en oeuvre. Très souvent, toutefois, la chose est imprévisible et ne suit pas un processus prédéterminé.

Dans ce contexte dynamique, il incombe à chaque ministère d'assurer une cohérence à l'intérieur de son mandat. Comme un nombre croissant d'enjeux stratégiques relèvent de plusieurs ministères, les ministères individuels n'ont pas tous les leviers -- ressources, savoir-faire -- nécessaires pour y faire face. Pour ces dossiers horizontaux, la coopération durant l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques peut favoriser le renforcement et l'intégration de celles-ci.

## ***Une démarche taillée sur mesure***

*« ... il importe de définir les limites du pouvoir, de coordonner uniquement ce qui doit l'être et de diviser les problèmes en petites « bouchées » assimilables ... comment peut-on, dans les systèmes de gouvernement, reconnaître le rôle des interdépendances sans se confiner à une paralysie analytique ou décisionnelle parce que « tout est interrelié »? »*

Roger Beale, 1995

Bon an mal an, le gouvernement fédéral prend des milliers de décisions qui se répercutent sur la qualité de vie des Canadiens. Ces décisions s'insèrent dans un continuum - depuis les activités strictement ministérielles jusqu'aux grandes priorités gouvernementales, en passant par les affaires courantes du Cabinet - où, plus on avance, plus les enjeux suscitent un intérêt et font l'objet d'un examen minutieux au centre de l'appareil d'État et parmi les autres ministères.

Vu la nature différente des questions horizontales, il est clair qu'on ne peut appliquer un modèle unique à chaque dossier et dans chaque situation. Chaque enjeu présente son propre degré d'interdépendance ou d'« horizontalité », qui dépend de plusieurs facteurs : environnement stratégique; nature et envergure de l'enjeu; clarté des rôles et des responsabilités; incidence sur le mandat et les pouvoirs des autres ministères; avantages potentiels d'une collaboration interministérielle. Et, à cet égard, le processus d'élaboration des politiques devrait permettre de bien distinguer les cas spécialisés et de les répartir selon leur degré d'« horizontalité ».

### ***Activité courante des ministères***

À une extrémité du continuum, on trouve la grande majorité des décisions gouvernementales, prises par les ministères à l'intérieur des cadres stratégiques existants. Pour ces décisions, il revient à chaque ministère d'assurer une cohérence dans son propre champ de responsabilité. Les questions de moins grande portée -- qui n'intéressent que quelques ministères où sont concentrées les compétences et les ressources pertinentes et dont les responsabilités respectives de leadership et d'intervention sont clairement définies -- sont gérées à l'aide de processus de consultation courants.

Lorsqu'il faut modifier des politiques afférentes à ces questions, le système de fonctionnement du Cabinet offre la structure et les processus nécessaires. Il garantit un minimum de discipline et de rigueur à l'élaboration des politiques et assure une consultation interministérielle dès les premières étapes de rédaction des mémoires au Cabinet. Il permet de mettre au jour les désaccords, que les ministres et ministères résolvent entre eux avant que le dossier n'aboutisse au cabinet. Ce système repose sur une culture de transparence et de collégialité dans la fonction publique : échange d'information, consultation efficace et efficiente.

## *Intégration des politiques*

*« Dans un partenariat, la mise en commun des ressources exercera un effet de synergie dont l'action commune sera supérieure à la somme des efforts déployés individuellement par chaque partenaire... Aux dires des membres de partenariats fructueux, le partage du pouvoir, du travail, du soutien et de l'information stimule la créativité dans la résolution de problèmes et engendre un amalgame productif de ressources (argent, savoir-faire, etc.) qui serait autrement impossible. »*

Kenneth Kernaghan, 1993

Plus avant dans le continuum, on observe diverses initiatives pour lesquelles plusieurs ministères se partagent les mandats, les ressources et les compétences (p. ex., écologisation du gouvernement, stratégie pour l'intégration des personnes handicapées). Même si ces initiatives n'interpellent pas l'ensemble de l'appareil gouvernemental, les ministères peuvent obtenir des gains réels en collaborant à la formulation de politiques intégrées. De telles initiatives impliquent une certaine responsabilité tant pour le ministère responsable (reconnaître les dimensions potentielles de l'initiative et amorcer le processus) que pour les ministères partenaires (contribuer pleinement tout au long du processus de formulation des politiques).

Pour ces initiatives, l'interdépendance signifie davantage qu'une simple coordination d'activités et de politiques. Elle offre l'occasion d'exploiter la créativité et le savoir-faire de plusieurs ministères, d'engendrer de riches initiatives intégrées dont le tout dépasse la somme des parties. Elles supposent l'existence d'une communauté de spécialistes en politiques qui collaborent les uns avec les autres, qui comprennent les éventuelles répercussions interministérielles des initiatives, qui reconnaissent les possibilités de synergies entre les ministères et qui ont à coeur l'intérêt public général.

## *Principales priorités*

*« Un gouvernement qui souhaite apporter de vastes modifications à ses politiques économiques et sociales doit confronter des problèmes de coordination beaucoup plus nombreux et plus profonds qu'un gouvernement privilégiant le statu quo... Tout simplement parce qu'un gouvernement voué au changement doit faire face à des enjeux stratégiques plus nombreux et parce que les possibilités de litiges graves au sujet des politiques sont beaucoup plus élevées. »*

Bernard Galvin, 1991

En se déplaçant à l'autre bout du continuum, à l'extrême opposé des affaires ministérielles courantes, on trouve un certain nombre d'initiatives qui intéressent l'ensemble du gouvernement ou qui, par leur envergure, détermineront son orientation stratégique. Comme ces « grosses » initiatives reflètent les grandes priorités du gouvernement, elles susciteront une plus grande participation des ministres. La gestion de ces « gros » dossiers suppose, chez les ministres et les ministères, une

compréhension de leur responsabilité collective, c'est-à-dire servir l'intérêt public général et non uniquement leurs clients et les intervenants immédiats. Étant donné la priorité et la visibilité politique de ces initiatives, leur mode de gestion envoie un puissant signal à la fonction publique quant à la valeur accordée à la coopération et au partenariat interministériels.

Dans les deux premières années de son mandat, le gouvernement a lancé plusieurs grands examens de politiques, notamment :

- L'amélioration du filet de sécurité sociale au Canada;
- Un nouveau cadre de politique économique;
- Instauration d'un climat financier sain;
- Vers le XXI<sup>e</sup> siècle : une stratégie pour l'immigration et la citoyenneté;
- Le Livre blanc sur la défense de 1994;
- L'innovation : la clé de l'économie moderne;
- Le Canada dans le monde (énoncé de la politique étrangère du gouvernement).

En outre, le gouvernement a entrepris trois opérations visant à « repenser le gouvernement » : l'examen des programmes, l'initiative sur l'efficacité de la fédération et l'examen des organismes.

Chacun de ces examens a sérieusement grevé les ressources gouvernementales en matière de politiques. En effet, pour la majorité d'entre eux, on a spécialement conçu des mécanismes intensifs (p. ex : un comité spécial du Cabinet; un comité directeur de sous-ministres; un apport substantiel des organismes centraux, tant au comité directeur qu'au niveau opérationnel). En même temps, la participation à ces mécanismes a généralement été assez limitée.

## ***Les leçons tirées de l'expérience***

Pour comprendre comment les ministères ont géré par le passé l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques horizontales, le Groupe de travail a effectué plusieurs études de cas couvrant divers enjeux et diverses perspectives. Ces études, entreprises par les ministères ou les organismes responsables au premier chef, ont jeté un éclairage non seulement sur les résultats de ces opérations horizontales, mais aussi sur leur environnement stratégique et les facteurs de motivation. En voici les grandes lignes.

### ***Définition des enjeux***

Le processus même par lequel les organismes définissent les enjeux stratégiques et les inscrivent à l'ordre du jour gouvernemental constitue généralement un aspect important de leur positionnement concurrentiel vis-à-vis d'un secteur de politique donné. Il se répercute également sur l'ampleur des travaux entrepris pour un dossier, le choix des personnes consultées, la gamme d'options acceptables, la politique qui en résulte.

Une des premières étapes déterminantes de la gestion des questions horizontales consiste à définir la nature et l'envergure de la question, ainsi que les résultats prévus de l'initiative. Les études de cas ont mis en lumière l'importance, pour le ministère responsable au premier chef et ses partenaires, de clarifier l'envergure et l'objectif du dossier afin de partager la même vision et les mêmes priorités et de bien gérer les résultats attendus.

Tôt dans le processus de formulation des politiques, on doit fixer les paramètres élémentaires de l'initiative, soit : sa relation avec les autres initiatives; sa priorité relative; son financement; son échéancier. En même temps, il faut incorporer une certaine souplesse à la définition de l'envergure et des résultats, pour aiguillonner la créativité et réagir à l'évolution de l'information ou de la situation.

Pour rallier l'adhésion et la coopération des intéressés et assurer la prise en compte de tous les facteurs pertinents au début du processus, il est capital de s'assurer, tôt à l'étape conceptuelle, de l'apport des divers ministères concernés et d'une vaste gamme d'intervenants. Cela peut également contribuer à maintenir l'initiative sur la bonne voie, en offrant un point de référence au fil de l'évolution du contexte stratégique.

## *Instances directrices et participants*

*De par sa nature même, la coordination est une tâche délicate. Elle implique deux risques tout aussi néfastes l'un que l'autre : d'une part, la direction trop rigide ou la normalisation excessive; d'autre part, l'absence d'efficacité. Une bonne coordination exige une compréhension approfondie des enjeux, le respect professionnel et l'autorité.*

Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral, 1995

Les études de cas illustrent la nécessité d'un cadre rédactionnel, qui clarifie le mandat de leadership du ministère responsable au premier chef et précise la contribution attendue des ministères partenaires. En particulier lorsque le leadership d'une initiative horizontale incombe à un ministère axial, la préparation d'une « lettre de mandat » délimitant clairement les responsabilités permet au ministère responsable au premier chef d'assumer un rôle global et d'exercer un leadership -- en fait, une telle lettre légitimise ce rôle --, tout en assurant la collaboration des partenaires et en leur instillant un sentiment de propriété vis-à-vis de l'initiative. Cette lettre de mandat, rédigée par le ministre directeur et ses partenaires, peut offrir un point de référence utile et constituer un précieux levier pour stimuler l'engagement et la collaboration des ministères au cours de l'élaboration horizontale d'une initiative. En particulier, elle peut enrichir le processus d'élaboration des politiques en assurant la participation active des ministères partenaires de l'initiative.

## *Organismes centraux*

*« Le rôle du centre est d'engendrer des conditions favorables à tous les différents types de coordination... Il a intérêt à promouvoir des résultats profitant au gouvernement dans son ensemble, par opposition aux diverses composantes de l'appareil gouvernemental. »*

Martin Painter, 1981

Alors que les ministères exécutent le travail de fond dans la formulation des politiques, les organismes centraux jouent un rôle fondamental dans la facilitation et la gestion interministérielles du processus. Les études de cas ont mis en évidence plusieurs façons par lesquelles les organismes centraux peuvent prêter main-forte au ministère responsable au premier chef et à ses partenaires au cours de l'élaboration d'une initiative horizontale :

- clarifier les résultats prévus et donner un sens de priorité gouvernementale générale aux initiatives individuelles et à l'importance d'une coopération interministérielle durant l'élaboration des politiques;
- encourager l'établissement de mécanismes efficaces pour étayer l'élaboration de politiques horizontales;



- clarifier les responsabilités relatives du ministère responsable au premier chef et de ses partenaires;
- jouer un important rôle de dépannage et de consultation dans le processus de coordination.

Pour assumer ce dernier rôle (consultatif), le BCP doit conserver un « mandat de surveillance » sur l'élaboration des politiques dans l'ensemble du gouvernement. À cette fin, il doit éviter de sembler accaparer le rôle du ministère responsable au premier chef et ne pas faire d'interventions ponctuelles et autoritaires. Il doit détecter et résoudre les problèmes.

En outre, pour une gamme restreinte d'initiatives horizontales -- où l'identité du ministère responsable au premier chef est incertaine --, il peut arriver que les organismes centraux soient les mieux placés pour diriger les travaux.

Par ailleurs, selon certains ministères, il est arrivé au cours des dix-huit derniers mois qu'une myriade d'examen interministériels, tous considérés prioritaires, aient étiré le système à ses limites. Mener de front plusieurs examens d'envergure peut créer une apparence de confusion et de conflit. Il est également clair qu'en période de changement rapide, où le gouvernement fait face à des enjeux stratégiques nombreux et profonds, les problèmes de coordination des politiques se trouvent considérablement amplifiés. Les organismes centraux, et en particulier le BCP, jouent un rôle important dans la gestion des questions horizontales, notamment en clarifiant les relations parmi les initiatives courantes, en fixant les priorités et en gérant la charge de travail des ministères en matière de politiques.

### *Établissement des partenariats dans l'ensemble de la collectivité des professionnels en politiques*

De plus en plus, les Canadiens revendiquent de contribuer à l'élaboration des politiques et des programmes qui touchent leur santé et leur bien-être. Les études de cas ont souligné l'importance de consulter les groupes d'intérêts durant la formulation des politiques. Malgré l'appui considérable dont jouissent les consultations dans l'ensemble du gouvernement, le mode de gestion des consultations concernant les questions d'intérêt commun demeure un sujet de préoccupation. Il faut viser un équilibre entre les consultations interministérielles et les consultations de portée plus vaste, pour qu'elles puissent s'étayer mutuellement sans fermer la porte à des options ou sans restreindre la latitude des ministres.

Avec l'effritement des services gouvernementaux d'élaboration de politiques, il devient plus important que jamais d'entretenir et de mobiliser le reste de la collectivité des spécialistes en politiques : cellules de réflexion, groupes d'intervenants, universitaires. La gestion des urgences à court terme accapare de plus en plus les services d'élaboration de politiques des ministères, qui ne peuvent pas toujours entreprendre la

R-D stratégique nécessaire à la conception des politiques à plus long terme. La coopération avec le reste de la collectivité des spécialistes en politiques peut contribuer à combler cette lacune et, également, à donner aux orientations stratégiques gouvernementales la validation nécessaire. De plus, en exploitant leur créativité et leur savoir-faire, une telle coopération peut stimuler la mise au point de nouvelles solutions novatrices et de partenariats constructifs qui raffermiront aussi bien la formulation des politiques que leur mise en oeuvre.

Parallèlement, les ministères reconnaissent qu'une des façons de contrer l'imprévisibilité des questions horizontales est d'investir dans la R-D stratégique à long terme. Cet investissement est essentiel à la mise en place du capital intellectuel dont on aura besoin pour aborder les enjeux stratégiques de l'avenir, particulièrement ceux qui sont complexes et difficiles à gérer dans des délais serrés.

### *Échéanciers réalistes*

Les enjeux prioritaires trouvent leur origine dans les pressions politiques et publiques. Tout en tenant compte de la réalité de ces pressions, les études de cas soulignent l'importance d'avoir des attentes réalistes quant aux échéanciers et aux résultats. La consultation et la coordination sont des processus longs et, par conséquent, lorsqu'une initiative de politique touche plusieurs ministères, l'imposition de délais courts peut compromettre les résultats de l'opération et son acceptabilité. Il faut également reconnaître qu'en de telles situations, on n'a pas nécessairement tout le temps qu'il faut pour élaborer et évaluer rigoureusement la politique. On peut donc être porté à apporter des changements graduels et à reformuler des initiatives déjà en cours, plutôt qu'à concevoir une politique toute nouvelle ou à opérer une réorientation fondamentale. D'un autre côté, il importe de fixer des échéanciers clairs pour encadrer l'initiative et faire des progrès.

## *Investissement des ressources*

La question des ressources revêt une grande importance, tant durant la planification des initiatives horizontales que durant leur mise en oeuvre. À l'étape de la planification et de l'élaboration des politiques, les activités de consultation et de coordination peuvent constituer des charges financières assez lourdes pour le ministère responsable au premier chef qui, très souvent, mène ces activités de front avec ses responsabilités axiales courantes. Pour les ministères partenaires, la prestation d'un soutien technique et stratégique peut également s'avérer très coûteuse.

Les facteurs budgétaires influent sur la conception des initiatives horizontales, particulièrement dans la prise en compte des options et des plans d'action menant à la concrétisation des buts et des objectifs. Même si la chose n'est pas toujours possible, il importe de donner sans tarder des directives sur le financement de la mise en oeuvre, pour qu'on puisse gérer les attentes et concevoir des plans d'action réalisables. En outre, lorsqu'une initiative horizontale ne dispose pas de ressources qui lui sont explicitement allouées, il se peut que les ministères responsables au premier chef aient à consacrer beaucoup de temps et d'efforts pour inciter les autres ministères à participer. De plus, lorsqu'une initiative interministérielle dispose d'un budget défini, certaines études de cas ont montré que c'était ce budget qui devenait souvent le point de mire. Une ruée vers l'argent peut occulter les discussions de nature stratégique et miner la collaboration interministérielle.

En vertu du nouveau Système de gestion des dépenses, les nouvelles priorités stratégiques sont financées par des réaffectations dans chaque portefeuille ou via le processus budgétaire. Tout en étayant la responsabilisation individuelle des ministres, cette façon de procéder laisse en suspens le problème de la réaffectation des fonds pour les initiatives pan-gouvernementales. Avec l'émergence de nouveaux dossiers touchant plusieurs ministères, les ministères pourraient en venir à considérer la coopération comme un processus onéreux et, pour cette raison, calculer les coûts éventuels d'une nouvelle initiative multilatérale avant d'y participer.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Les principaux facteurs soutenant la gestion des questions horizontales ne sont ni nouveaux ni révolutionnaires. Pour tous les types de dossiers stratégiques, ils représentent les éléments fondamentaux du processus d'élaboration des politiques : nécessité de connaître la justification d'une initiative et les résultats prévus, compréhension claire des rôles et des responsabilités, sensibilisation au fait que la formulation des politiques peut prendre du temps, etc. Pour les grandes priorités -- avec leurs processus intensifs taillés sur mesure --, ces éléments fondamentaux revêtent une importance critique. Cependant, en raison des pressions d'ordre stratégique qui caractérisent ces initiatives, prendre d'emblée le temps de bien mettre en place les éléments fondamentaux demeure un problème constant.

Le progrès dans la formulation des politiques dépend fortement des efforts déployés en vue de l'excellence des politiques et de la reconnaissance du fait que la collaboration et la coopération interministérielles peuvent mener à de meilleures politiques. Il suppose également que les ministres et les ministères comprennent l'importance de s'acquitter aussi bien de leurs obligations individuelles envers leurs clients et autres intervenants que de leurs responsabilités collectives vis-à-vis de l'intérêt public général. Ces efforts et cette compréhension doivent se manifester à tous les paliers et dans tous les secteurs de la fonction publique.

1. Le BCP et le Comité de coordination des sous-ministres (Politiques) peuvent contribuer à la gestion des enjeux stratégiques et horizontaux en cernant les questions qui présentent une importante dimension horizontale, ainsi qu'en amorçant la formulation des politiques et en surveillant l'avancement des travaux.
2. À cette fin, le BCP et les ministères devraient utiliser les recommandations suivantes comme une liste de contrôle pour entreprendre le travail sur les questions horizontales et stratégiques. Il s'agit de bonnes pratiques pour la totalité des enjeux stratégiques, mais qui s'avèrent particulièrement importantes pour les grandes priorités.
  - D'emblée, prendre le temps de définir l'enjeu et les issues prévues, et s'adjoindre les autres ministères et partenaires au début du stade conceptuel. Voilà la première étape critique dans la gestion des questions horizontales : définir clairement la portée et l'objet de l'intervention.
  - Délimiter clairement les responsabilités respectives des ministères responsables au premier chef et des ministères partenaires. Particulièrement dans les cas où la direction d'une initiative horizontale relève d'un ministère axial, le fait de délimiter clairement les responsabilités permet à ce dernier de jouer un rôle central et d'exercer un leadership, tout en assurant la coopération des ministères partenaires, qui se sentent collaborateurs de plein droit dans l'initiative.
  - Établir des partenariats avec l'ensemble de la collectivité des spécialistes en politiques. Pour de nombreux ministères, la consultation externe est devenue un volet important de la formulation des politiques. Elle doit être intégrée avec efficacité et efficience à la totalité du processus d'élaboration des politiques. En nouant des partenariats avec le reste de la collectivité des stratèges (autres gouvernements, peuples autochtones, organisations non gouvernementales), on peut puiser à un plus vaste bassin de compétences et de ressources durant la formulation des politiques.
  - Fixer un échéancier réaliste et des délais précis. Ce sont les pressions publiques et politiques qui donnent naissance aux enjeux prioritaires. Cependant, l'élaboration des politiques, la consultation et la coordination

sont des processus qui prennent du temps. Il est donc important de fixer des délais précis pour bien encadrer l'initiative et faire des progrès.

- Investir les ressources dans la coordination et fixer les règles d'affectation des ressources pour l'étape de la mise en oeuvre. Pour pouvoir gérer les attentes et mettre au point des plans d'action réalisables, il est nécessaire de donner, dès les tout débuts, des directives sur le financement des activités de mise en oeuvre.
3. Pour les grandes priorités, le ministère responsable au premier chef devrait, conjointement avec les ministères partenaires et les organismes centraux, officialiser les résultats de la liste de contrôle dans une lettre de mandat.
  4. Toujours pour les grandes priorités, le BCP devrait exercer un « mandat de surveillance » impliquant une participation suffisamment active, à un niveau suffisamment élevé, dans le processus interministériel pour qu'il puisse détecter les problèmes graves et déterminer s'ils méritent une quelconque intervention (depuis un dépannage discret jusqu'à un suivi plus officiel).
  5. Au terme d'une grande opération de formulation de politiques, les participants devraient en faire le post-mortem. Ainsi, les spécialistes en politiques pourraient mettre à profit l'expérience acquise et les leçons tirées, et perfectionner leurs méthodes de collaboration. Cela contribuerait également à l'amélioration continue du processus d'élaboration des politiques.

---

### **3. LES SYSTÈMES : RENFORCER LES SYSTÈMES INTERMINISTÉRIELS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES**

Au centre de l'appareil d'État, les systèmes d'élaboration de politiques qui tentent de promouvoir la cohésion constituent, en partie, des palliatifs à des problèmes plus vastes de gouvernement moderne reliés à la surcharge de travail, à la complexité des processus et à la responsabilisation des ministres. Mais ils représentent essentiellement des solutions administratives. Ils découlent de la notion selon laquelle, grâce à des flux d'information courants, les individus et les organisations peuvent et souhaitent traiter de façon cohérente de nombreux dossiers -- lesquels peuvent contenir un ensemble de décisions solidement interreliées ou entièrement indépendantes et peuvent présenter pour un lecteur donné un degré d'intérêt et de pertinence très varié.

OCDE, 1987

La qualité du processus fédéral d'élaboration des politiques dépend des systèmes qui le sous-tendent. Tout système de formulation de politiques doit faire en sorte que la politique corresponde bien aux priorités globales du gouvernement et use efficacement du temps limité dont disposent les ministres. En outre, ces systèmes doivent pouvoir s'adapter aux styles personnels des leaders, à l'orientation visée et à une foule d'autres questions. En même temps, pour être efficaces, ils doivent bénéficier de la coopération et de la collaboration du personnel chargé des politiques. Si, parmi les ministères, la culture ambiante favorise la compétitivité et l'esprit de clocher, la mise sur pied de complexes systèmes de formulation de politiques risque de contribuer uniquement à une complication et à un ralentissement du processus décisionnel, ou d'étouffer la créativité des intervenants. Par conséquent, lorsqu'on envisage d'améliorer les systèmes d'élaboration des politiques, on doit en même temps s'efforcer d'instiller une culture de collégialité et de collaboration.

Le Groupe de travail s'est penché sur les systèmes qu'on pourrait utiliser et améliorer pour mieux gérer les questions horizontales. Il a examiné l'option d'une vaste réorganisation gouvernementale et divers mécanismes de coopération visant à coordonner la formulation des politiques au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires.

## **Réorganisation gouvernementale**

Les gouvernements ont expérimenté plusieurs types de structure organisationnelle pour accroître la cohérence de leurs politiques.

- Durant une bonne partie de l'après-guerre, la tendance était à la multiplication des ministères gouvernementaux. On jugeait cette structure nécessaire pour faire face à la complexité croissante, par la spécialisation.
- Plus récemment, on a observé dans les pays de l'OCDE une tendance à amalgamer les ministères -- autrement dit, à réduire le Conseil des ministres. On souhaite ainsi simplifier la prise de décisions, encourager l'efficacité et promouvoir la reddition de comptes.

Pour les partisans de l'amalgamation, cette option facilite la coordination des politiques en réduisant le nombre d'étapes dans la filière décisionnelle et en déléguant davantage d'autorité du Cabinet aux ministres individuels qui, investis de portefeuilles plus vastes, peuvent ainsi transiger mutuellement. En élargissant l'étendue des responsabilités dévolues aux divers ministres et ministères, le Cabinet dans son ensemble peut davantage se concentrer sur les politiques d'ordre stratégique.

Par contre, ceux qui s'opposent à cette option soutiennent que l'intensification des besoins de coordination interne exercés sur les ministres et leurs ministères peut mener à une surcharge de travail. En outre, cette « délégation vers le bas » peut entraver l'amorce d'un débat réel et contrecarrer la tension dynamique qui représente un facteur d'innovation.

On reconnaît généralement que les réorganisations engendrent des perturbations et des dislocations considérables et souvent durables. Comme le souligne Arthur Kroeger (1992) : « Parmi toutes les mesures d'« amélioration » pouvant figurer sur les plans d'action, permettez-moi de prôner la plus grande prudence au sujet des réorganisations ministérielles. Elles peuvent ... drainer l'énergie créatrice, générer des émotions destructrices et occulter les activités essentielles. » C'est pourquoi, dans toute la mesure du possible, les problèmes de coordination doivent être réglés par d'autres moyens.

### **Le système du Cabinet**

*Dans tout gouvernement de grande taille, le volume et la longueur des documents du Cabinet posent un dilemme ... le Cabinet subit une forte extension, voire une grave surcharge... De plus en plus, pour les dossiers moins litigieux, le système des documents du Cabinet constitue d'abord un instrument pour assurer une certaine rigueur dans l'élaboration des politiques et garantir une bonne consultation interministérielle avant la confirmation d'une décision par le Cabinet. Les ministres, bien entendu, conservent le pouvoir d'intervenir, ce qu'ils font pour les enjeux*

*importants; mais dans les dossiers moins essentiels, le document du Cabinet sert à consigner les ententes conclues et les compromis mis au point par des canaux subordonnés au Cabinet lui-même.*

Timothy W. Plumptre, 1991

Au niveau des ministres, le Cabinet constitue le principal mécanisme permettant d'assurer la cohérence des politiques. En son sein, les ministres peuvent s'entendre sur les priorités gouvernementales et sur des dossiers qui ressortissent à plus d'un portefeuille ministériel. Cependant, l'ensemble du Cabinet peut devenir une tribune trop vaste et trop lourde pour y tenir des discussions approfondies et coordonner des politiques. Dans de nombreux pays, par conséquent, l'emploi du temps très chargé des ministres et le volume même des délibérations du Cabinet ont entraîné la création de diverses structures internes, notamment de comités du Cabinet chargés de dossiers généraux (p. ex., politique économique ou sociale) ou de dossiers de portée moins vaste (emploi, pêches, commerce, etc.).

Pour les enjeux à grand rayonnement et les initiatives mises sur pied dans de courts délais, des comités spéciaux du Cabinet peuvent accélérer le processus d'élaboration des politiques et contribuer à résoudre rapidement les litiges interministériels. Cependant, lorsque plusieurs comités s'occupent de secteurs stratégiques connexes, la coordination des discussions et des décisions peut s'avérer problématique.

Au Canada, le système actuel du Cabinet fédéral présente une structure beaucoup plus légère que par le passé, où l'on y dénombrerait jusqu'à 40 membres dans le milieu des années 1980 et, vers la fin des années 1970, jusqu'à une douzaine de comités. Depuis trois ans, le Cabinet a été ramené à 24 membres, et le nombre de ses comités permanents à quatre. Pour gérer les dossiers prioritaires et offrir aux ministres une tribune où ils pourront discuter des enjeux d'intérêt mutuel, le gouvernement a abondamment recouru à des comités spéciaux, chargés de dossiers comme l'examen des programmes, la réforme de la sécurité sociale, les travaux d'infrastructure, les emplois et la croissance, l'unité nationale. Ces comités, qui servent de point de convergence pour l'avancement collectif des grandes priorités stratégiques, ont besoin de l'appui de la fonction publique pour la planification et la formulation des politiques.

L'amincissement du Cabinet signifie une plus grande intégration des priorités de politiques et de programmes dans des portefeuilles uniques. Avec seulement quatre comités permanents du Cabinet, les ministres peuvent se concentrer sur les grandes priorités économiques et sociales du gouvernement, et laisser davantage aux divers ministères le soin des affaires courantes de l'État. Pour assurer la responsabilité collective des ministres, les décisions sur les grandes priorités sont prises par l'ensemble du Cabinet. Même là, le volume et l'envergure des dossiers du Cabinet représentent un lourd fardeau pour les ministres. La gestion de la charge de travail en matière de politiques -- c'est-à-dire faire en sorte que les ministres aient le temps et l'énergie nécessaires pour se concentrer sur les enjeux stratégiques et à long terme -- constitue un défi perpétuel.



La récente introduction du nouveau Système de gestion des dépenses (SGD) est un autre changement qui permet aux ministres de diriger leurs portefeuilles sans recourir à une complexe structure de comités du Cabinet. En vertu du SGD les nouvelles priorités de politiques sont financées par des réaffectations internes dans chaque portefeuille, ou encore via le processus budgétaire. Tout en étayant la responsabilisation individuelle des ministres, cette façon de procéder laisse en suspens le problème de la réaffectation des fonds pour les initiatives pangouvernementales.

## **Comités supérieurs**

*« Cependant, les États-nations font de plus en plus face aujourd'hui à des enjeux et à des défis qui relèvent de plusieurs ministères. À l'horizontalité croissante des grands enjeux stratégiques doit répondre une plus grande horizontalité des processus administratifs de formulation des politiques et des structures consultatives. Les fonctionnaires devront donner à leur travail une perspective beaucoup plus large et informée, puisque les enjeux sont maintenant beaucoup plus compliqués et interdépendants.*

Donald Savoie, 1993

Au fil du temps, les comités de sous-ministres ont également acquis un rôle important dans le renforcement de la coordination interministérielle des politiques.

- Le comité SM-10 a été créé en 1976 pour coordonner les politiques et les programmes économiques durant la période de limitation des prix et des salaires, et ensuite pour formuler des conseils sur l'abolition des mesures de contrôle et la façon de relever les défis économiques subséquents.
- Le Comité de coordination des sous-ministres (CCSM), d'abord conçu comme tribune consultative sur l'économie et la réduction des dépenses, a officiellement été chargé en 1979 de coordonner le soutien des organismes centraux au Système de gestion des secteurs de dépenses.
- Avec la création des ministères d'État (1978, 1979 et 1982), on a institué des « comités parallèles » de sous-ministres pour coordonner l'appui de la fonction publique à la préparation des mémoires au Cabinet. Depuis la dissolution des ministères d'État en 1984, les sous-ministres ne tiennent plus de réunions régulières pour examiner les dossiers soumis au Cabinet.

Aujourd'hui, on dénombre toute une gamme de comités permanents de hauts fonctionnaires chargés de divers dossiers : personnel, gestion, élaboration des politiques, etc. Pour ce qui est de la coordination des politiques, on distingue surtout trois comités. Durant leur petit déjeuner hebdomadaire, les sous-ministres échangent de l'information, discutent des questions urgentes et des dossiers nécessitant une intervention pangouvernementale. À cette tribune s'ajoutent des lunchs mensuels et

des journées de réflexion périodiques. Par ailleurs, le CCSM compte maintenant une composante « politiques » et une composante « gestion », et il aide le greffier à façonner et à appliquer le plan d'action gouvernemental. Au niveau des SMA, le Forum des SMA entretient des liens avec la filière décisionnelle du Cabinet et des sous-ministres, pour que ses membres puissent mieux contribuer à la conception et à la concrétisation du plan d'action stratégique gouvernemental.

### *Comités permanents*

Bien qu'on ait eu recours à des comités permanents de cadres supérieurs pour renforcer le système interministériel d'élaboration des politiques, l'expérience a prouvé qu'ils se préoccupent souvent de questions transactionnelles, au détriment de la planification ou de la formulation de politiques. En outre, il existe peu de mécanismes structurés pour réfléchir et échanger sur les problèmes d'orientation stratégique à long terme, et encore moins pour des secteurs particuliers.

Deux des comités permanents passés en revue par le Groupe de travail pourraient servir de modèles pour la coordination des politiques dans d'autres secteurs :

- Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques -- sous la présidence du sous-ministre de la Justice, il constitue le mécanisme principal pour la formulation et la mise en oeuvre de stratégies multidisciplinaires à long terme intégrées concernant la justice sociale. Il se réunit régulièrement, en consacrant une réunion sur deux à un ou deux dossiers multilatéraux de politique.
- Le Comité permanent des affaires internationales -- ce comité, récemment créé, est présidé par le sous-ministre des Affaires étrangères et du Commerce international. Il s'intéresse d'abord aux grands enjeux multilatéraux de politique étrangère. La participation aux réunions varie d'une fois à l'autre. Comme les divers dossiers soumis au Comité n'intéressent pas également tous les sous-ministres, la participation varie d'une rencontre à l'autre.

Par leur structure et leur mandat, ces deux comités servent de tribunes pour la tenue de discussions franches et pour l'examen des enjeux stratégiques et à long terme. Ils sont aussi un lieu d'échange d'information et de collaboration pour les sous-ministres et les SMA s'occupant de secteurs stratégiques connexes ou qui se chevauchent. Même si la participation aux comités permanents peut sembler une tâche fastidieuse lorsqu'il n'y a pas de dossier pressant ou urgent, on doit la considérer comme un investissement dans la formulation des politiques et dans la coopération interministérielle. En outre, elle peut favoriser l'harmonie en cas de problème urgent ou complexe. Cependant, le choix des membres doit être fait avec le plus grand soin, pour assurer une utilisation judicieuse du temps des cadres supérieurs.

### *Groupes de travail temporaires*

Le gouvernement fédéral a également institué des groupes de travail spéciaux et temporaires pour aborder de façon concertée divers dossiers (réforme de la fonction publique, mécanismes de rechange pour la prestation des services, planification des politiques à long terme, valeurs et éthique de la fonction publique, etc.).

L'expérience a montré que ces groupes de travail, en tirant parti des ressources et de la créativité des experts en politiques de l'ensemble du gouvernement, peuvent concevoir de nouvelles façons d'envisager des problèmes complexes. Qui plus est, ils favorisent un réseautage qui transcende les responsabilités ministérielles, ils offrent des possibilités de perfectionnement aux spécialistes en politiques et ils constituent un terrain d'essai pour les nouveaux modèles de collaboration. Le recours aux groupes de travail présente un fort potentiel, tant au niveau supérieur qu'au niveau intermédiaire de la fonction publique.

## ***Planification et formulation des politiques***

Bon nombre des systèmes gouvernementaux de formulation des politiques, tant au palier des ministres qu'à celui des hauts fonctionnaires, servent à la gestion des lourdes tâches opérationnelles. Périodiquement, toutefois, on s'efforce de regarder au-delà des besoins immédiats pour repérer les enjeux, les défis et les possibilités qui se profilent à l'« horizon ». C'est ce type de planification stratégique -- dont le Groupe de travail sur la planification des politiques, présidé par M<sup>me</sup> Huguette Labelle, offre le plus récent exemple -- qui aide à positionner le gouvernement face aux défis de l'avenir et qui lui permet de façonner activement le programme national, au lieu de se retrancher dans une position défensive.

À la planification des politiques se rattache leur élaboration. Lorsque le gouvernement consacre une grande partie de ses services d'élaboration des politiques aux crises de l'heure, il lui devient plus difficile d'affecter les ressources nécessaires aux travaux à long terme de recherche stratégique et d'analyse et d'élaboration des politiques -- c'est-à-dire de se constituer un capital intellectuel pour l'avenir. Et pourtant, si l'on attend pour agir qu'un problème stratégique figure au programme du gouvernement -- jusqu'à ce que le public réclame une intervention ou que le problème doive être résolu de toute urgence --, on dispose souvent d'insuffisamment de temps pour réfléchir et progresser concrètement. Dans de tels cas, on peut être porté à apporter des changements graduels et à reformuler des initiatives déjà en cours, plutôt qu'à concevoir une politique toute nouvelle ou à opérer une réorientation fondamentale. Ainsi, investir dans l'élaboration des politiques est essentiel pour qui vise l'excellence des politiques.

## ***CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS***

Les systèmes d'élaboration des politiques doivent se prêter à une collaboration pan-gouvernementale. Pour bien fonctionner, ils nécessitent l'engagement et la bonne volonté des ministres et des hauts fonctionnaires. On doit les considérer comme un investissement dans la mise en place d'une orientation et d'une compréhension communes parmi les ministres et les ministères.

Depuis quelques années, bon nombre des systèmes gouvernementaux de prise de décisions et de planification sont axés sur le volet « gestion » du plan d'action gouvernemental. De plus en plus, à mesure que le gouvernement met l'accent sur le noyau de ses responsabilités stratégiques et législatives, il importe de repenser ces systèmes pour étayer plus solidement l'élaboration des politiques.

Le Groupe de travail recommande l'établissement de mécanismes visant à : consolider le soutien fourni en matière de politiques aux comités du Cabinet; rationaliser les systèmes décisionnels de façon qu'on puisse consacrer plus de temps à l'examen des enjeux stratégiques et à long terme; encourager la collaboration et la coopération

interministérielles, aussi bien pour des dossiers stratégiques ponctuels que dans des secteurs de politiques précis. Plus particulièrement :

1. Soutien des comités du Cabinet - Les secrétaires adjoints du BCP devraient prendre l'initiative de réunir les SMA pour de vastes discussions d'ordre stratégique. Ces rencontres seraient reliées aux séances de planification du Cabinet et des comités du Cabinet et aux journées de réflexion des sous-ministres. Sous l'égide de ce processus, on demanderait à Statistique Canada de cerner les tendances -- qu'elles s'inscrivent ou non dans l'actualité des débats sur les politiques.
2. Rationalisation de la filière décisionnelle - Le BCP devrait rationaliser le processus d'examen par le Cabinet des dossiers courants, pour que les ministres et les hauts fonctionnaires puissent consacrer plus de temps aux dossiers stratégiques et à long terme. On devrait mettre au point un système auxiliaire pour les comités du Cabinet, en vertu duquel les dossiers ou les initiatives faisant l'objet d'un vaste consensus parmi les hauts fonctionnaires et les ministres seraient considérés comme des points auxiliaires.
3. Comités de hauts fonctionnaires - En s'inspirant du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, on devrait envisager la création d'une série de comités d'orientation de haut niveau (SM et SMA) pour les domaines tels que la politique sociale et économique.

Les mandats confiés à ces comités seraient élaborés de concert avec les ministères partenaires et consisteraient en grande partie à élaborer des politiques.

Il faudrait également établir des groupes interministériels pour venir à l'appui de chaque comité.

4. Groupes de travail temporaires - On devrait davantage recourir à des groupes de travail interministériels pour certaines questions d'orientation horizontales et stratégiques. Les membres y seraient détachés à temps plein, avec mandat de livrer un produit bien défini. La participation à de tels groupes constituerait une affectation de perfectionnement pour les spécialistes en politiques et serait reconnue comme un honneur.
5. Planification à long terme - Il faudrait créer un comité permanent pour la planification des politiques à long terme. Relié au plan de travail du Comité de coordination des sous-ministres (politiques), il consacrerait ses énergies à l'élaboration d'un plan d'action stratégique à moyen et à long terme, qui serait continuellement renouvelé. Pour entretenir une grande créativité dans les délibérations, on modifierait régulièrement la composition du comité, en puisant aux rangs des SM et des SMA.

6. Investir dans l'élaboration des politiques - De par leur complexité, nombre de dossiers ne peuvent être pleinement compris et traités dans des échéanciers serrés. Il est essentiel d'investir dans les activités de recherche stratégique et d'analyse et d'élaboration des politiques, pour bâtir le capital intellectuel dont on aura besoin pour relever les défis stratégiques de l'avenir. Pour stimuler un tel investissement, il faudrait rendre les SM explicitement responsables de la qualité des analyses sous-tendant leurs propositions de politiques.

---

## **4. CULTURE : TRAVAILLER ENSEMBLE VERS DES OBJECTIFS COMMUNS**

Le ministérialisme exerce une forte influence qui peut, dans certains cas, perturber considérablement le bon fonctionnement du gouvernement ... on doit continuellement voir à ce que les hauts fonctionnaires soient incités à servir les intérêts collectifs du gouvernement et encourager la consultation et la coopération interministérielles...

Souvent, il est plus important (et plus difficile) de recruter les bons candidats que de définir les structures de gouvernance et les lignes de démarcation ministérielles.

Jonathan Boston, 1992

### ***Équilibrer la responsabilité individuelle et la responsabilité collective***

On attend des gouvernements qu'ils concilient les exigences divergentes de la société. Sur le plan individuel, les ministres ont l'obligation d'exercer les mandats de leurs ministères -- répondre aux besoins et prendre en considération les perspectives de leurs clients et des autres partenaires et intervenants -- lesquels mandats peuvent, à l'occasion, entrer en concurrence avec ceux d'autres ministres. La discussion des politiques publiques entre les ministres et leurs fonctionnaires joue un rôle important dans la conciliation des exigences divergentes. Elle peut également créer, entre les ministères, une saine tension qui favorise l'émergence de politiques rigoureuses et novatrices.

En même temps, les ministres ont l'obligation collective -- qui transcende les mandats de leurs ministères -- de servir l'intérêt public général. C'est pour soutenir les ministres dans ce rôle que les ministères doivent s'efforcer de dépasser leurs intérêts étroits et de reconnaître l'interdépendance de nombreux dossiers stratégiques. Le fait d'élargir les perspectives et de collaborer sur les questions stratégiques multilatérales peut favoriser l'élaboration de meilleures politiques. En tirant parti des compétences et de la créativité collectives de nombreux particuliers issus de diverses disciplines et de divers ministères, on peut mettre sur pied des solutions nouvelles et innovatrices pour des problèmes stratégiques complexes, et contribuer à la formulation de projets de politique plus riches et mieux intégrés.

Il n'existe pas de ligne de démarcation claire entre ces rôles individuels et collectifs dévolus aux ministres et à leurs ministères. En outre, il n'est pas toujours facile de définir le juste équilibre entre, d'une part, les responsabilités individuelles vis-à-vis des mandats ministériels et, d'autre part, la responsabilité collective de servir pleinement

l'intérêt public général -- il faut se fier aux valeurs et au jugement des divers ministres et de leurs conseillers principaux.

### ***Nature et étendue de la collaboration***

Pour avoir une idée de la nature de la coopération et de la collaboration en vigueur dans la fonction publique, le Groupe de travail sur les questions horizontales et le Groupe de travail sur les modes possibles de prestation des services ont conjointement demandé à l'Institut sur la gouvernance d'organiser une série d'ateliers, à l'intention de directeurs, de directeurs généraux et de SMA de l'ensemble de la fonction publique fédérale, pour les sonder sur les divers facteurs influençant la collaboration interministérielle et sur les stratégies à appliquer pour l'accroître.

Sur la foi de ces ateliers, on constate un effritement de l'esprit de corps et de la collégialité dans la collectivité des spécialistes en politiques du gouvernement fédéral; les discussions interministérielles portent moins sur la résolution de problèmes que sur le positionnement ministériel et la protection des acquis. En outre, l'expansion des ministères s'est accompagnée d'une plus grande responsabilisation vis-à-vis du programme interne; rien ou presque n'incite à « s'occuper des problèmes d'autrui ». Le système offre peu de récompenses, et les systèmes actuels de récompense et de reconnaissance tendent plutôt à renforcer la réflexion verticale et le comportement compétitif.

Par ailleurs, même si les participants aux ateliers reconnaissent que les conflits interministériels font partie intégrante des relations dans la fonction publique, la plupart des gens jugent que cette tension naturelle se manifeste de façon malsaine, qu'elle est beaucoup trop aiguë et qu'elle peut nuire à l'exécution des politiques et à la prestation des services. De même, les participants ont souligné qu'en raison de l'effet conjugué de l'amenuisement des ressources et des changements de l'environnement externe, qui accroît l'interdépendance des enjeux, il est impératif d'intensifier les liens de coopération.

### ***Vers une meilleure coopération***

Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de recette facile pour instaurer une culture de collégialité dans la fonction publique, le Groupe de travail a examiné trois secteurs dont l'amélioration pourrait mener à une meilleure collégialité et à une meilleure collaboration, dans et entre les ministères, pendant le processus d'élaboration des politiques :

- s'assurer que les *particuliers* participant à l'élaboration des politiques possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour favoriser une collaboration efficace et efficiente dans les dossiers d'orientation d'intérêt commun;



- instituer une *communauté collégiale de spécialistes en politiques* qui se dote de valeurs communes, qui a une compréhension commune et qui favorise l'échange d'expérience et l'expérimentation des modèles de collaboration;
- démontrer un *leadership* et un engagement soutenu en vue de l'excellence des politiques, par la coopération et la collaboration interministérielles.

### *Particuliers*

Les institutions chargées de la politique gouvernementale sont composées de particuliers qui, dans leurs activités et leurs relations de tous les jours avec leurs homologues, favorisent ou freinent la collaboration dans l'élaboration des politiques. Ce sont leurs valeurs, leur jugement, leurs connaissances, leur compréhension et leur savoir-faire qui sous-tendent la culture de la fonction publique.

Selon le Groupe de travail sur les valeurs et la déontologie, les valeurs centrales de la fonction publique sont les valeurs qui favorisent la collaboration et la coopération interministérielles, c'est-à-dire les valeurs démocratiques de neutralité et de reddition de comptes au Parlement; le service au public; le dévouement envers l'intérêt public; les valeurs éthiques comme l'intégrité, le respect et le souci des autres; les valeurs qualitatives comme le professionnalisme et l'efficacité. Ensemble, ces valeurs centrales contribuent à l'émergence d'une communauté collégiale d'analystes en politiques qui reconnaît ses responsabilités individuelles et collectives et est vouée à l'excellence des politiques.

En outre, la qualité des politiques horizontales dépend non seulement de la compétence technique et analytique des analystes, mais aussi de la qualité de leurs relations interpersonnelles et de leur capacité de travailler en équipe, ainsi que de leur compréhension concrète d'une vaste gamme de questions stratégiques. Les cours et les ateliers sur le travail en équipe peuvent aider à sensibiliser les gens -- au niveau des cadres supérieurs comme aux paliers inférieurs -- sur les possibilités et les méthodes de travail en équipe. En outre, ils permettent aux analystes en politiques d'explorer les modèles de travail en équipe qui se sont avérés fructueux dans le secteur privé et le secteur public. Pour élargir la façon dont les analystes appréhendent divers enjeux stratégiques, l'organisation de cours et d'ateliers dans des secteurs précis peut aussi être utile. À ce sujet, le programme « Discussions informelles » du CCSM contribue fortement à stimuler la compréhension et la discussion d'un vaste éventail d'enjeux stratégiques d'actualité, parmi la communauté d'experts en politiques.

Malgré l'importance de la formation, on ne doit pas oublier que, dans le domaine des politiques, la plupart des compétences ne sont pas acquises en classe, mais plutôt sur le tas, grâce à une compréhension des enjeux globaux et à une exposition directe. À l'heure actuelle, une grande proportion des spécialistes en politiques passent toute leur carrière dans un seul ministère, ce qui mène à l'émergence de perspectives étroites et unilatérales. La mobilité dans la fonction publique peut contribuer à élargir la

compréhension et les horizons et favoriser l'acquisition de nouvelles compétences en matière de politiques -- tant au ministère d'attache que dans le ministère d'accueil. On peut également recourir aux affectations temporaires et aux échanges comme possibilités de perfectionnement, pour récompenser et renouveler le personnel de spécialistes en politiques.

Les avantages de la mobilité dans la fonction publique sont largement reconnus, mais divers obstacles persistent. Par exemple, le nombre d'affectations temporaires a diminué depuis quelques années, parce que la compression des effectifs a limité les possibilités de promotion et que de plus en plus de postes vacants ne sont pas comblés. En outre, les ministères favorables à la mobilité doivent maintenir une latitude de dotation suffisante pour donner satisfaction aux fonctionnaires qui obtiennent une affectation temporaire ou qui en reviennent. De même, avec l'amenuisement des services gouvernementaux d'élaboration de politiques, il devient toujours plus difficile -- et en même temps toujours plus important -- de maintenir cette flexibilité.

### *Collectivité des spécialistes en politiques*

*Aucune mesure particulière ne saurait en soi renforcer la cohésion de cette collectivité. Cette cohésion est au demeurant nécessaire pour assurer le succès des projets interministériels.*

Rapport du Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral, 1995

L'émergence d'un esprit de collégialité dans la collectivité des experts en politiques peut contribuer de plusieurs manières à la coopération et à la collaboration interministérielles au moyen de :

- *Réseautage* -- La création de liens informels et la collégialité peuvent mener à une plus grande transparence et à un meilleur partage de l'information sur les initiatives communes ou connexes. Un tel réseautage peut également contribuer à alléger la tension et constituer un bon fondement pour l'émergence de solutions à des problèmes complexes touchant plusieurs ministères.
- *Perfectionnement professionnel* -- La compréhension commune d'un vaste éventail de questions d'orientation ainsi que des outils ou des compétences nécessaires à l'élaboration des politiques constitue un solide fondement pour la collaboration. De plus, l'échange structuré d'expérience, des leçons tirées et des meilleures pratiques appliquées -- au niveau interministériel et interdisciplinaire -- peut mener à une amélioration continue de la gestion des questions horizontales.

Les cours structurés, comme la série « Repenser les politiques » du Centre canadien de gestion et son programme « Discussions informelles », offrent un contexte propice au réseautage et au perfectionnement professionnel dans la communauté des experts en

politiques. Dans d'autres disciplines (p. ex., les agents financiers), on a également recouru aux associations professionnelles pour fixer une norme de professionnalisme et instiller un sentiment d'appartenance. Ces associations nouent également d'importants liens dans l'ensemble de la collectivité des spécialistes en politiques -- cellules de réflexion, chercheurs universitaires -- qui peuvent grandement contribuer à élargir le débat sur les enjeux stratégiques et étayer les services internes d'élaboration de politiques dans la fonction publique.

## *Leadership*

*Pour appliquer fructueusement une stratégie collégiale, on doit être déterminé à employer les termes appropriés -- c'est-à-dire que le succès repose sur l'esprit d'équipe et les membres de l'équipe -- ... Les leaders de l'organisation doivent s'efforcer de créer une culture basée sur la notion d'équipe, en relatant des histoires organisationnelles qui perpétuent le culte des héros et des héroïnes du travail en équipe... Ces histoires donnent vie à la vision et aux énoncés de valeurs, pour les membres de l'organisation... elles s'imprègnent dans le tissu de l'organisation... elles façonnent les normes quotidiennes qui déterminent l'appui manifesté par l'employé au jeu d'équipe.*

Glenn Parker, 1994

Durant une bonne partie de la dernière décennie, le leadership au gouvernement a été axé sur les réductions, la rationalisation et la restructuration verticale. Dans les ministères, cette tendance s'est traduite par une plus grande introspection quant à la définition et à l'exécution de leurs responsabilités individuelles. Nous devons orienter le débat vers la responsabilité collective vis-à-vis de l'intérêt public général et vis-à-vis la nécessité de transcender les lignes de démarcation institutionnelles pour mettre au point les meilleures politiques possibles.

Les facteurs déterminant la culture de la fonction publique sont profondément enracinés, et le virage de la coopération, de la collégialité et de la collaboration sera long à opérer. Pour changer la culture, il n'existe pas de solutions magiques et très peu de solutions non magiques. On peut réaliser certains progrès en inculquant aux particuliers des connaissances et des compétences qui leur permettront d'élargir leurs perspectives et leurs capacités de travailler en équipe, ainsi qu'en adoptant une série de mesures promouvant la collégialité -- un réseautage informel -- parmi la collectivité des experts en politiques. Cependant, tout virage réel et durable vers la collaboration doit reposer sur la confiance et le leadership : confiance chez les spécialistes en politiques, et non pas «une autre lubie passagère de la direction», et leadership soutenu - dans et entre les ministères - montrant que la coopération, la collégialité et la collaboration constituent une priorité à long terme.

En partie, on peut faire preuve de leadership en appuyant visiblement le travail en équipe. Glenn Parker (1994) et l'Institut sur la gouvernance (1996) ont cerné plusieurs méthodes par lesquelles la haute direction pourrait soutenir le travail en équipe :

- Prêcher la bonne nouvelle -- Dans toute la fonction publique (dans les ministères axiaux comme dans les organismes centraux), les cadres supérieurs devraient diffuser et répéter souvent un message clair et cohérent : le travail en équipe interministériel est la meilleure stratégie pour parvenir à l'excellence des politiques.
- Accorder le geste à la parole -- Les cadres supérieurs devraient démontrer visiblement leur engagement dans la collaboration et la coopération interministérielles en recherchant activement les occasions de collégialité sur les initiatives stratégiques d'intérêt commun. « Dans le comportement des employés, le comportement du patron est le plus puissant facteur de motivation ».
- Reconnaître et récompenser -- Premier axiome : les gens favorisent les comportements qui sont reconnus et récompensés. Les prévisions et les évaluations de rendement, les récompenses officielles et officieuses ainsi que les promotions constituent de très puissants indices des priorités de la haute direction.
- Fournir les ressources -- Le travail en équipe peut prendre du temps et nécessiter des ressources et de la formation. Le fait de promouvoir la collaboration et la coopération dans la gestion des pressions associées à l'élaboration des politiques est une autre forme visible d'engagement.

Pour acquérir une réelle culture d'entreprise, la fonction publique fédérale doit reconnaître et croire que la collaboration, la coopération et la collégialité interministérielles peuvent favoriser la rigueur et la créativité dans la formulation des politiques. Cela commence par un engagement soutenu de la haute direction, sous forme d'une série de mesures qui s'étayent mutuellement.

## ***CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS***

En ce qui concerne la dimension culturelle de la gestion des questions horizontales, le Groupe de travail a reconnu l'absence de recettes infaillibles garantissant l'avènement d'une culture de collégialité et de collaboration. Le virage culturel qui s'annonce est prononcé et il sera difficile à réaliser. Il nécessite un engagement solide et soutenu de la haute direction dans toute la fonction publique.

La culture d'entreprise reflète les valeurs de l'entreprise. Dans les faits, les valeurs d'entreprise affichées par les cadres supérieurs sont plus puissantes que toutes mesures ponctuelles. Cela exige un engagement à long terme et l'adoption de mesures cohérentes favorisant la coopération, la collégialité et la collaboration dans et entre les ministères. En gérant horizontalement les dossiers prioritaires, on amènera une plus grande horizontalité dans la culture de la fonction publique. Sinon, il ne faut pas s'attendre à un changement réel et durable.

En même temps, on devrait prendre des mesures pour raffermir et louer les initiatives de travail en équipe, en s'inspirant des recommandations formulées dans les chapitres précédents au sujet des processus et des systèmes. Ainsi, on démontrerait concrètement la vision commune et l'engagement dont fait preuve la haute direction à l'égard de la coopération et de la collaboration dans toute la fonction publique sur les questions horizontales.

#### 1. Leadership concernant le travail en équipe : prêcher et exiger

La haute direction et les organismes centraux devraient constamment s'assurer, dans leurs communications, de témoigner de leur appui à la collaboration et au travail en équipe au niveau interministériel, et concrétiser cet engagement dans la planification et la prise de décisions.

Dans son rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique, le greffier devrait inclure une section spéciale sur l'importance du travail en équipe et de la collaboration entre les ministères, par exemple, en dressant une liste d'initiatives collégiales fructueuses.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un guide des « meilleures pratiques » pour le travail en équipe dans la fonction publique fédérale.

#### 2. Récompenses : reconnaître les équipes et les chefs d'équipe

Les sous-ministres devraient établir une série de récompenses officielles et officielles :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait coordonner la création d'un prix interministériel pour les équipes et les chefs d'équipe.
- Dans le cadre de leurs programmes généraux d'encouragement du personnel, tous les ministères devraient décerner un prix réservé aux équipes et aux chefs d'équipe, avec reconnaissance spéciale de la collaboration interministérielle.

#### 3. Prévisions de rendement à tous les paliers

Les contrats et les évaluations de rendement des cadres de direction et des spécialistes en politiques devraient comporter une section où le travail en équipe et la promotion des méthodes de collégialité sont considérés comme des priorités constantes.

La haute direction devrait consolider les prévisions de rendement par le truchement des activités quotidiennes et de la prise de décisions.

#### 4. Promotions et recrutement

L'aptitude et l'expérience dans la formulation collégiale de politiques devraient figurer parmi les critères importants de promotion et de recrutement, particulièrement aux paliers supérieurs.

#### 5. Formation et perfectionnement

Dans le cadre de la politique d'apprentissage qui sera établi sous l'égide du Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor, il faudrait considérer comme priorité pangouvernementale la formation favorisant l'élaboration de meilleures politiques horizontales. Dans ce contexte, on devrait envisager d'élaborer une série de cours appuyant l'acquisition de méthodes de travail en équipe interministériel ainsi que l'élargissement des perspectives et de la compréhension des principaux enjeux stratégiques du gouvernement.

Les affectations temporaires devraient être considérées comme un élément important et officiel du perfectionnement professionnel dans la fonction publique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique devraient se pencher sur les obstacles à la mobilité dans la fonction publique, en vue de formuler des recommandations soutenant les affectations temporaires ou la création de groupes de travail temporaires.

#### 6. Projets pilotes

Les projets pilotes offrent une occasion de démontrer concrètement comment les questions horizontales doivent être gérées.

- Le CCSM (politiques) devrait désigner quelques projets pilotes où seront expérimentées et perfectionnées les nouvelles méthodes de collaboration. À l'échéance de chaque projet pilote, on évaluerait les leçons tirées, on ferait le profil des réussites et l'on récompenserait l'innovation.

#### 7. Amélioration continue

Pour évaluer les progrès réalisés dans la gestion des questions horizontales et favoriser une bonification constante du processus de formulation des politiques, il faudrait, dans les deux années suivant l'achèvement du rapport du Groupe de travail, préparer un rapport d'étape sur la gestion des questions horizontales où l'on évaluerait, plus particulièrement, le degré de collaboration et de coopération en vigueur dans la fonction publique. On pourrait ainsi prendre appui sur l'expérience acquise et raffiner les méthodes de collaboration.

---

## 5. CONCLUSIONS

Au cours de la dernière année, le Groupe de travail sur les questions horizontales a examiné la gestion des questions horizontales dans la fonction publique fédérale, en visant comme but ultime l'excellence des politiques.

Au niveau des processus, les principaux facteurs en cause ne sont pas nouveaux. Ils représentent les éléments fondamentaux de la formulation des politiques : nécessité de connaître la raison d'être d'une initiative et ses résultats prévus, compréhension claire des rôles et les responsabilités, reconnaissance du fait que l'élaboration des politiques peut prendre du temps, importance des partenariats dans l'élargissement des débats, etc. Cependant, souvent en raison des pressions exercées sur l'élaboration des politiques, la mise en place des éléments fondamentaux demeure un défi constant.

Le Groupe de travail a également examiné les systèmes employés pour la formulation des politiques. Ces systèmes (comités de ministres et de hauts fonctionnaires, groupes de travail) offrent un cadre pour la formulation collégiale de politiques. Ils constituent un investissement favorable pour l'émergence d'une unité de but parmi les ministères et pour une compréhension commune interministérielle des enjeux stratégiques, deux atouts précieux quand surviennent des problèmes complexes ou urgents. De la même façon, il est important que les ministères investissent suffisamment de temps et de ressources dans la formulation et la planification de politiques à long terme. Lorsqu'un enjeu stratégique urgent se présente, on n'a pas toujours le temps de procéder au travail analytique nécessaire. Une activité permanente de planification et de formulation des politiques aide à positionner le gouvernement face aux défis stratégiques de l'avenir.

Bien que la mise en place de processus adéquats et la consolidation des systèmes puissent créer un contexte favorable à une meilleure gestion des questions horizontales, le principal facteur de progrès concret et durable réside dans l'émergence d'une culture de collégialité et de collaboration dans la collectivité des experts en politiques. Même si les débats interministériels sur les politiques continuent de jouer un rôle important dans la conciliation des besoins divergents et dans l'élaboration de politiques rigoureuses, la collaboration pan-gouvernementale peut, en même temps, favoriser la formulation de politiques nouvelles et novatrices en tirant parti des perspectives et de la créativité de plusieurs ministères. Une telle collaboration peut également élargir le débat à l'intérêt public général, et non plus aux seuls intérêts étroits et unilatéraux des ministères, et contribuer à l'enrichissement et à l'intégration des initiatives.

L'apparition d'une culture de collaboration au sein de la fonction publique ne peut se faire d'un coup de baguette magique. Elle dépend des valeurs, des connaissances et des compétences des gens en place et de l'émergence d'une collectivité collégiale

d'experts en politiques. Plus que tout, elle nécessite, de la part de la haute direction, un engagement et un leadership constants signalant que le travail en équipe interministériel représente le meilleur gage d'excellence en matière de politiques.



## **ABORDER DE PLAIN-PIED LA GESTION DES QUESTIONS HORIZONTALES**

La gestion des questions horizontales présuppose un virage culturel qui dépend, dans une large mesure, de la manière dont les cadres supérieurs sauront démontrer leur engagement continu et à long terme aux nouvelles façons de procéder en collaboration. Pour pouvoir faire de réels progrès, cet engagement doit s'étendre à toutes les composantes de l'appareil fédéral. Chaque organisme ou ministère devrait avancer à son propre rythme, en fonction de son mandat et dans la mesure où les questions dont il s'occupe chevauchent plusieurs secteurs. Ce faisant, tous les organismes et tous les ministères peuvent y contribuer de façon limpide et visible en instaurant un milieu où règnent la collaboration et la collégialité et qui soit ainsi propice à l'élaboration des politiques dans l'arène fédérale.

### *Les organismes centraux*

Les organismes centraux peuvent servir de point de départ au changement culturel. Ils peuvent influencer à bien des niveaux sur la stratégie axée sur la collaboration interministérielle — tout autant pendant les initiatives exceptionnelles de toute première priorité que pour l'élaboration de politiques à plus long terme. Par leurs interventions dans le processus interministériel, par les conseils prodigués aux ministres et aux ministères pendant la gestion des initiatives intersectorielles, par leurs activités de planification, et ainsi de suite — les organismes centraux peuvent faire progresser les stratégies horizontales et encourager l'innovation.

Plusieurs des recommandations du groupe de travail peuvent être préconisées par tous les organismes centraux — par exemple, tous les organismes peuvent contribuer à l'avènement d'une culture collégiale, fondée de collaboration, dans tout l'appareil fédéral. Ils peuvent veiller à ce que nos politiques soient appuyées par de bons principes de base. Ils peuvent encourager l'établissement de bons mécanismes de collaboration. En outre, par leurs politiques de recrutement et de rotation, tous les organismes peuvent encourager la mobilité et l'établissement de perspectives parmi ceux qui, au gouvernement fédéral, sont chargés d'élaborer les politiques.

Le groupe de travail a aussi présenté des propositions qui ont expressément trait à certains organismes en particulier, par exemple :

- Au Bureau du Conseil privé — Surveillance des mémoires, rôle de dépannage sur les questions horizontales, lettres de mandat pour les priorités horizontales, planification à long terme des politiques.
- Au Conseil du Trésor — Évaluation des entraves à la mobilité dans la fonction publique, intégration des questions horizontales dans le cadre d'orientation de l'apprentissage qui est en voie d'établissement sous les auspices du comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor.



- À la Commission de la fonction publique — Établissement du travail en équipe et de la gestion des questions horizontales comme priorité dans les critères du rendement et leur avancement dans la catégorie de la direction.
- Au Centre canadien de gestion — Intégration de la gestion des questions horizontales dans la série sur la politique du renouveau (??) et dans leurs cours pour appuyer le perfectionnement professionnel par le travail en équipe et pour élargir les horizons.

### *Les ministères*

Lorsqu'on se demande comment faire progresser la gestion des questions horizontales, l'initiative sera fructueuse en général dans la mesure où les ministères s'y emploieront et dans la mesure où ils soutiendront la collaboration interministérielle et la cohésion entre les ministères. C'est tout un défi que de vouloir retrouver une même communauté d'intérêts et un même attachement à la gestion des questions horizontales dans une collectivité si nombreuse et si diverse. Cela prendra du temps et il faudra une évaluation et un engagement sans cesse renouvelés de la part de l'ensemble des sous-ministres.

Bien que, dans une large mesure, il s'agisse simplement de faire ce qu'il faut, il n'en demeure pas moins que les sous-ministres voudront peut-être porter leur attention sur certains objectifs en particulier :

- Faire bien comprendre ces questions à leurs principales équipes de gestion et les inciter à s'y engager;
- Intégrer la gestion des questions horizontales dans leurs décisions quotidiennes;
- Veiller à ce que les politiques de gestion des ressources humaines favorisent le travail en équipe et la gestion des questions horizontales, qu'elles en soient aussi le reflet et qu'elles offrent des perspectives d'élargir les horizons;
- Consolider la capacité de recherche-développement du Ministère pour l'élaboration des politiques et nouer des liens officieux avec d'autres ministères.

### *Avec l'équipe principale de gestion*

Pour mieux faire comprendre la gestion des questions horizontales à leur équipe principale de gestion et pour les inciter à s'y engager, chaque sous-ministre pourra peut-être vouloir :

- convoquer les cadres supérieurs à une ou à plusieurs réunions qui porteraient principalement sur la gestion des questions horizontales dans le but de dresser un plan de travail. À cette réunion, le sous-ministre pourra :

- inviter un membre du groupe de travail pour étudier les recommandations du rapport et les mesures de suivi qu'on pourrait songer à prendre;
  - présenter la perspective des sous-ministres quant à l'importance de la gestion des questions horizontales — comme priorité pangouvernementale pour tous les sous-ministres et comme élément important de la stratégie visant à produire des politiques plus riches et plus intégrées;
  - insister sur le fait que tous les sous-ministres adjoints du Ministère peuvent contribuer à l'avènement d'une culture plus collégiale et davantage axée sur la collaboration dans la fonction publique;
  - confier à un sous-ministre adjoint la responsabilité, au Ministère, d'assurer que l'équipe principale de gestion travaille dans une ambiance de défi et d'animer l'établissement du plan de travail du Ministère sur les questions horizontales.
- dresser un plan de travail ministériel sur les questions horizontales et ce plan pourrait comporter :
    - une évaluation de l'interdépendance du mandat du Ministère et de celui des autres ministères du gouvernement;
    - l'examen des principales priorités du Ministère des deux ou trois dernières années, des partenariats réels et virtuels avec les autres ministères du gouvernement et des procédés utilisés pour l'élaboration des politiques — en tenant compte de la liste de contrôle du processus à la deuxième section du rapport du groupe de travail; les études de cas utilisées pour le rapport du groupe de travail peuvent fournir des modèles utiles à cet égard;
    - l'examen des priorités actuelles du Ministère et vérifier dans quelle mesure elles influent sur les autres ministères, dans quelle mesure elles les touchent ou en dépendent;
    - des propositions pour renforcer la gestion horizontale; l'établissement de projets pilotes peut constituer un utile point de départ — pour mieux faire comprendre la situation et pour offrir des modèles visibles de stratégies de collaboration.

### *De jour en jour*

Tout engagement se manifeste d'abord et surtout dans les décisions qui se prennent de jour en jour. L'équipe principale de gestion — si elle travaille en équipe et si elle situe les décisions et les orientations de tous les jours dans la perspective d'une

« équipe gouvernement du Canada » — peut contribuer à modifier la culture ministérielle. Par exemple :

- Dans les réunions quotidiennes sur les principaux secteurs prioritaires du Ministère, le sous-ministre et les sous-ministres adjoints devraient :
  - étudier les questions dans une perspective horizontale en mettant particulièrement l'accent sur les grandes ramifications et les grandes perspectives qui transcendent le mandat du Ministère et qui touchent à toute une gamme de clients et d'intervenants;
  - mettre continuellement au défi le personnel chargé des politiques de faire preuve d'innovation pour établir de nouveaux partenariats avec d'autres ministères et avec l'ensemble des spécialistes en politiques (les universités, les groupes d'analystes, les intervenants);
  - reconnaître et récompenser les efforts fructueux faits en équipe.
- Pour les initiatives interministérielles, on devrait inciter les sous-ministres adjoints à veiller à ce que les représentants des comités interministériels :
  - reçoivent d'avance des conseils sur les diverses questions et sur la façon dont elles s'imbriquent dans les priorités du Ministère et de l'ensemble du gouvernement;
  - soient encouragés à rechercher des solutions qui mènent à la formulation de meilleures propositions en matière de politiques — sans faire obstacle au progrès de l'initiative relative aux politiques;
  - en fassent rapport aux réunions vis-à-vis des intérêts du Ministère et des perspectives générales de l'ensemble du gouvernement.

### *L'indication des priorités et la mise en valeur du potentiel*

- Le sous-ministre peut vouloir, avec les sous-ministres adjoints et le directeur général responsables de la gestion des questions horizontales et de la gestion des ressources humaines :
  - dresser, à l'intention des cadres supérieurs, du personnel chargé des politiques et aussi du personnel chargé des opérations, un plan de formation sur les techniques du travail en équipe (Centre canadien de gestion; Formation et Perfectionnement Canada);
  - incorporer la gestion des questions horizontales dans les contrats de gestion ou les évaluations de rendement de l'équipe principale de gestion;

- décider que le travail en équipe et la gestion des questions horizontales constitueront des critères pour les promotions et le recrutement, en particulier aux échelons supérieurs;
- déterminer qu'une certaine proportion des postes d'orientation feront l'objet d'une rotation — pour que les personnes qui font actuellement partie de l'équipe des politiques soient encouragées à aller acquérir de l'expérience dans d'autres ministères et pour que les membres du personnel des politiques provenant d'autres ministères puissent être détachés auprès de notre Ministère.

### *L'accentuation de la capacité d'élaborer de bonnes politiques et la stimulation de la collégialité*

Le groupe de travail a recommandé que les sous-ministres investissent dans la recherche-développement sur les politiques de façon à édifier le capital intellectuel nécessaire pour aborder les problèmes qui se poseront à l'avenir en matière de politiques. À ce sujet, chaque sous-ministre pourra vouloir :

- porter une attention particulière, de concert avec son sous-ministre adjoint aux politiques, à certaines priorités clés :
  - une évaluation de la capacité de son ministère d'élaborer des politiques — pour entreprendre, au chapitre des politiques, de la recherche-développement à court et à long terme;
  - la détermination d'un centre de responsabilité qui se chargera d'élaborer les politiques à plus long terme et de penser continuellement en fonction de l'avenir;
  - la tenue de réunions mixtes de l'équipe de gestion avec les principaux partenaires des autres ministères et l'ensemble des spécialistes en politiques — pour étudier les intérêts communs et élaborer des programmes de collaboration.

*CONSEIL TENU PAR LES RATS*

*Ne faut-il que délibérer,  
La Cour en Conseillers foisonne;  
Est-il besoin d'exécuter,  
L'on ne rencontre plus personne*

*Extrait de la Fable II, Lafontaine*

## ANNEXE 1 : GROUPE DE TRAVAIL SUR LES QUESTIONS HORIZONTALES

M. Mel Cappe, président  
Sous-ministre  
Développement des  
Ressources Humaines Canada

M. George Anderson  
Sous-secrétaire  
Politique intergouvernementale  
Bureau du Conseil privé

M<sup>me</sup> Amelita Armit  
Directrice exécutive de la  
Direction générale de la gestion  
ministérielle et  
Secrétaire générale de la  
Commission, Commission de la  
fonction publique du Canada

M. Ivan P. Fellegi  
Statisticien en chef du Canada

M. Michael E. Francino  
ancien Conseiller spécial auprès  
du sous-ministre  
Ministère des Finances

M. Sid Gershberg  
Secrétaire adjoint  
Secteur des programmes  
économiques  
Secrétariat du Conseil du Trésor

M. Ian Glen  
Sous-secrétaire (Opérations)  
Bureau du Conseil privé

M<sup>me</sup> Moya Greene  
ancienne Sous-ministre adjointe  
Politique, Transports Canada

M. V. Peter Harder  
Secrétaire du Conseil du Trésor et  
Contrôleur général du Canada  
Secrétariat du Conseil du Trésor

M. Ralph Heintzman  
Directeur, Recherche  
Centre canadien de gestion

M<sup>me</sup> Michèle S. Jean  
Sous-ministre  
Santé Canada

M. André Juneau  
Sous-ministre adjoint  
Direction générale de la politique et  
de la consultation  
Santé Canada

M. Avrim Lazar  
Sous-ministre adjoint  
Politique et Communications  
Environnement Canada

M. Harry Swain  
ancien Sous-ministre à  
Industrie Canada

M. Alan Nymark  
Sous-ministre adjoint  
Politique industrielle et scientifique  
Industrie Canada

M. Victor Rabinovitch  
Sous-ministre adjoint  
du développement culturel  
Patrimoine canadien



M. Morris Rosenberg  
Secrétaire adjoint  
Politique sur le développement  
économique et régional  
Bureau du Conseil privé

M. Scott Serson  
Sous-ministre  
Affaires indiennes et du Nord

M. R.W. Slater  
Sous-ministre adjoint  
Service de la conservation de  
l'environnement  
Environnement Canada

M. Gordon S. Smith  
Sous-ministre des Affaires  
étrangères

M. Andrei Sulzenko  
Directeur exécutif  
Examen de la politique en matière  
de sciences et technologie  
Secteur de la Politique industrielle et  
scientifique  
Industrie Canada

M. George M. Thomson  
Sous-ministre de la Justice et  
Sous-procureur général du Canada

M. Rick Smith, Secrétaire exécutif,  
ancien Directeur général  
Environnement Canada

#### L'équipe des questions horizontales

Rick Smith  
Wilma Vreeswijk  
Ann Marie Hume  
Cécile Fortin

## BIBLIOGRAPHIE

---

Alford, J., "Towards a New Public Management Model: Beyond "Managerialism" and its Critics", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 52, N° 2, juin 1993 (pp. 135-148).

Aucoin, P., et Bakvis, H., "Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada", *Administration publique du Canada*. Vol. 36, N° 3, automne 1987 (pp. 392-420).

Beale, R., "Turf Protection: Conflict Between Authorities", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 54, N° 2, juin 1995 (pp. 143-147).

Boston, J., "The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience", Country Report. *An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 5, N° 1, janvier 1992 (pp. 88-103).

Boston, J., "Purchasing Policy Advice: The Limit of Contracting Out", *An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 7, N° 1, janvier 1994 (pp. 1-30).

Boston, J., "New Zealand's State Sector Reforms, A Review of the Report of the Steering Group (1991)", *Canberra Bulletin of Public Administration*. N° 70, octobre 1992 (pp. 22-27).

Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P., "New Zealand's Bureaucratic Revolution", *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Melbourne: Oxford University Press, 1991 (pp. 189-399).

Boston, J., "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand", *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Melbourne: Oxford University Press, 1991 (pp. 1-26).

Bourgon, J., Troisième rapport annuel au *Premier Ministre sur la fonction publique du Canada*. Ministre des Approvisionnements et Services du Canada. 1995.

Bourgon, J., Sous-ministre, Transports Canada, "Management in the "New" Public Sector Culture", *Forum des politiques publiques*. Octobre 1993 (pp. 1-12).

Campbell, C., "The Search for Coordination and Control: When and How are Central Agencies the Answer?", *Organizing Governance - Governing Organizations*. University of Pittsburgh Press, (chapitre 2) (pp. 55-75), 1988.

Campbell, C., et Halligan, J., *Policy Co-Ordination, Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*. Pittsburgh et Londres : University of Pittsburgh Press. 1992.

Craswell, E., et Davis, G., "The Search for Policy Coordination: Ministerial and Bureaucratic Perceptions of Agency Amalgamations in a Federal Parliament System", *Policy Studies Journal*. Vol. 22, N° 1, 1994 (pp. 59-73).

Ewart, B., et Boston, J., "The Separation of Policy Advice from Operations: The Case of Defence Restructuring in New Zealand", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 52, N° 2, juin 1993 (pp. 223-240).

Fuller, D., et Roffey, B., "Improving Public Sector Accountability and Strategic Decision-Making", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 52, N° 2, juin 1993 (pp. 149-163).

Galvin, B., "Policy Co-ordination, Public Sector, and Government". Institute of Policy Studies, Victoria University Press, Wellington. New Zealand, 1991.

Glor, E., "Culture and Value Changes in the Federal Public Service: the Implications", *The Journal of Public Sector Management*. Optimum-hiver 1994 - 1995 (pp.9-15).

Institut sur la gouvernance, "Trampling the Turf: Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada". Étude préparée pour le Groupe de travail des sous-ministres sur les questions horizontales et le Groupe de travail des sous-ministres sur les modes possibles de prestation des services (pp. 1-55). Ottawa, 3 avril 1996.

Kernaghan, K., "Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Consideration", *Administration publique du Canada*, 36 (1):57-76. 1993.

Kroeger, A., "Some Advice for Managers", 1992.

Manion, J. L., "Career Public Service in Canada: Reflections and Predictions", *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 57, septembre 1991 (pp. 361-371).

Minnery, J.R., "Modelling Coordination", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. XLVII, N° 3, septembre 1988 (pp. 253-262).

Nagel, S.S., "Institutionalising Improved Policy Analysis", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 52, N°2, juin 1993 (pp. 241-247).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), "Strengthening the Cohesiveness of Policy Making", OCDE, Paris. 1987.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), "Aspects of Managing the Centre of Government", OCDE, Paris. 1987.

Painter, M., "Central Agencies and the Coordination Principle", *Australian Journal of Public Administration*. Vol. XL, N° 4, décembre 1981 (pp. 265-280).

Parker, G.M., "Cross-Functional Teams: Working with Allies, Enemies and Other Strangers", Jossey-Bass Publishers. San Francisco. 1994.

Paquet, G., et Pigeon, L., "In Search of a New Govenant", *Government Restructuring and the Future of Career Public Service in Canada*. Institut d'administration publique du Canada. (Ébauche) mars 1996 (pp.1-26).

Peters B.G., et Savoie, D.J., "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", *Public Administration Review*. University of Pittsburg et Université de Moncton. Vol. 54, N° 5, septembre-octobre 1994 (pp. 418-425).

Peters G., et Savoie D., (éditeurs), « Les nouveaux défis de la gouvernance », Collection du Centre canadien de gestion sur la gouvernance et la gestion publique. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press. 1995a.

Peters, G., et Savoie, D., "La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation", Centre canadien de gestion. Ministre des Approvisionnement et Services du Canada. 1995b.

Ruin, O., "The Duality of the Swedish Central Administration: Ministries and Central Agencies". Département de sciences politiques, Université de Stockholm, Stockholm, Suède. (pp. 67-78).

Savoie, D.J., "What is Wrong With the New Public Management?", *Administration publique du Canada*. Vol. 38, N° 1, printemps 1993 (pp. 112-121).

« Renforcement des services d'élaboration des politiques : Rapport du Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral », 1995. Présenté au Comité de coordination des sous-ministres (politiques). Avril 1995.

Walters, J., "Reinventing Government: Managing the Politics of Change", *Governing*. Décembre 1992 (pp. 29-40).

Wilson, J.Q., "Presidents (chapitre 14, pp. 257-276); Markets (chapitre 19, pp. 346-364); and Bureaucracy (chapitre 20, pp. 365-378)", *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do it*. Basic Books, Inc., New York.

---

## **TABLE DES MATIÈRES**

### PRÉFACE

1.	<i>INTRODUCTION ET APERÇU</i> .....	1
2.	<i>LE PROCESSUS : REPENSER LES NOTIONS FONDAMENTALES</i> .....	7
3.	<i>LES SYSTÈMES : RENFORCER LES SYSTÈMES INTERMINISTÉRIELS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES</i> .....	18
4.	<i>CULTURE : TRAVAILLER ENSEMBLE VERS DES OBJECTIFS COMMUNS</i> .....	27
5.	<i>CONCLUSIONS</i> .....	36
	<i>ABORDER DE PLAIN-PIED LA GESTION DES QUESTIONS HORIZONTALES</i> .....	38
	<i>ANNEXE 1 : GROUPE DE TRAVAIL SUR LES QUESTIONS HORIZONTALES</i> .....	45
	<i>BIBLIOGRAPHIE</i> .....	47