
Volume IV

L'examen des questions clés

Octobre 1996

Table des matières

Avant-propos

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

3

**Examen et
analyse des
changements
récemment
effectués dans la
prestation des
services
gouvernementaux**

Examen et
analyse *des*
changements
récemment effectués
DANS LA prestation
des services
gouvernementaux

Rapport préparé pour

**LE GROUPE DE TRAVAIL
SUR LES MODÈLES DE
PRESTATION DE SERVICES
DES SOUS-MINISTRES**

par

David Wright

Conseils et Vérification Canada

et

David Zussman

Centre de recherche en gestion dans le
secteur public et Université d'Ottawa

Le 21 mai 1996

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION

1.1	Objet	1
1.2	Portée	1
1.3	Approche	2
1.4	Vue d'ensemble	2

2. LES FORCES DU CHANGEMENT

2.1	Mondialisation	3
2.2	Concurrence internationale.....	3
2.3	Dette nationale	4
2.4	Impressions du public sur le rôle et le rendement du gouvernement.....	4
2.5	Technologie de l'information.....	4
2.6	Changements du profil sociodémographique	5
2.7	Unité nationale.....	5

3. CADRE GÉNÉRAL POUR LA PRESTATION DES SERVICES AU SEIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

3.1	Nécessité de voir la prestation des services selon les fonctions et le rôle particuliers du gouvernement fédéral	7
3.2	Domaines d'activité du gouvernement fédéral.....	8
3.3	Niveaux de prestation des services	9
3.4	Besoin d'équilibre.....	12
3.5	Particularités du système de prestation des services	14
3.6	Moyens d'influencer la prestation des services.....	15
3.7	Conclusion	15

4. DÉVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

4.1	Tendances générales.....	17
4.2	La Nouvelle-Zélande	18
4.3	Le Royaume-Uni	21

5. EXEMPLES D'INITIATIVES PROVINCIALES

5.1	Modifications du rôle, des politiques et de la structure du gouvernement	25
5.2	Modifications de l'élaboration des programmes et de la méthode d'exécution des programmes de prestation des services.	25
5.3	Modifications de la conception et du fonctionnement des systèmes de prestation des services.	27

6. INITIATIVES PRISES À L'ÉCHELLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

6.1	Fonction publique 2000 et initiatives connexes	29
6.2	Réorganisation ministérielle	31
6.3	Examen des programmes	32
6.4	Autres initiatives importantes.	34

7. DERNIÈRES INITIATIVES MINISTÉRIELLES

7.1	Nature des changements	37
7.2	Facteurs influant sur les changements	40
7.3	Nouvelles questions	41

8. CONCLUSIONS

8.1	Sommaire des développements	47
8.2	Nouvelles questions et leçons retenues	48

9. RECOMMANDATIONS

9.1	Hypothèses	51
9.2	Recommandations relatives au processus	52
9.3	Recommandations importantes	56

ANNEXE A	références retenues	61
-----------------	-------------------------------	----

ANNEXE B	ministères participants	69
-----------------	-----------------------------------	----

ANNEXE C	participants au groupe de discussion	71
-----------------	--	----

ANNEXE D	quelques typologies des activités du gouvernement
-----------------	---

ANNEXE E	exemples illustrant les caractéristiques souhaitables des services gouvernementaux.	75
-----------------	--	----

ANNEXE F	initiatives provinciales	77
-----------------	------------------------------------	----

ANNEXE G	examen des programmes (budget 1995)	89
-----------------	---	----

ANNEXE H	initiatives ministérielles liées à la prestation des services	95
-----------------	---	----

1 INTRODUCTION

Ce document donne un aperçu et procède à une analyse des dernières initiatives du gouvernement fédéral visant à mettre en valeur la rentabilité de la prestation de ses services. Ces initiatives sont destinées à :

- améliorer les niveaux de service (y compris des aspects tels que la validité, la sensibilisation aux besoins locaux, l'accessibilité, la rapidité de réaction, etc.); ou à
- réduire les coûts (par l'entremise des gains en efficience, de la diminution des frais généraux, de la réduction des coûts des intrants, etc.) tout en maintenant les niveaux de service.

Le document met l'accent sur les initiatives qui ont été prises au cours des cinq dernières années ou en sont au stade de la planification; il prend en compte à la fois les initiatives à l'échelle du gouvernement et les initiatives ministérielles, et comprend une brève analyse des développements connexes dans les provinces et dans les autres pays. Ces diverses expériences ont mis en évidence un certain nombre de questions devant être abordées si le gouvernement est appelé à se livrer à une transformation sans heurts dans le secteur de la prestation des services. Ce document cerne et évoque quelques-unes de ces questions.

1.1 OBJET

Ce document vise à fournir des faits et une analyse au Groupe de travail du sous-ministre sur les modèles de prestation des services. Ledit groupe fait partie des six groupes de travail interdépendants du sous-ministre créés par le Bureau du Conseil privé en vue d'aborder différentes questions concernant la fonction publique. Il est chargé de rechercher des modèles de prestation des services au public. Le document contribue à ces recherches en s'appuyant sur un acquis de cinq ans pour dégager les tendances en matière de prestation des services et afin de cerner les questions devant être examinées pour faire bouger les choses.

1.2 PORTÉE

Il n'est évidemment pas possible d'inclure tous les facteurs influant sur la prestation des services dans un document de cette sorte, lequel définit toutefois la prestation des services gouvernementaux du point de vue des orientations, du contrôle et de la reddition de comptes. Cela exige une vision globale des initiatives importantes ayant été prises durant ces dernières années (dans toute la fonction publique) et qui tissent le canevas des initiatives ministérielles. L'analyse des initiatives ministérielles porte plus principalement sur des mesures systémiques « plus dures » telles que les modifications apportées à la conception des programmes, la structure organisationnelle, la méthode de prestation des services et les conditions de prestation de des services. Tandis qu'ils reconnaissent le bien-fondé d'un changement de processus, les auteurs du

document s'occupent moins des mesures « plus douces » comme la formation, la constitution d'équipes et le changement culturel destinés à modifier les attitudes chez les personnes ou au sein des groupes.

1.3 APPROCHE

Nous avons commencé par définir un cadre général pour la prestation des services au sein du gouvernement fédéral afin de pouvoir disposer d'un contexte de référence permettant d'évaluer, de classer et d'analyser le grand nombre d'initiatives que nous avons cernées. Nous avons ensuite obtenu des détails sur les initiatives prises à l'échelle de l'administration fédérale et sur les initiatives d'autres pays en consultant la documentation appropriée (voir Annexe A). En réponse aux lettres écrites à tous les sous-ministres, nous avons obtenu de brèves descriptions de quelque 200 initiatives ministérielles (voir à l'Annexe B la liste des ministères participants). Nous avons reçu des renseignements généraux sur les initiatives provinciales en réponse aux lettres adressées aux chefs de toutes les fonctions publiques provinciales, et des renseignements provenant également de diverses autres sources. En dernier lieu, nous avons tenu quatre séances de discussion en groupes de réflexion (voir à l'Annexe C la liste des participants). Ces discussions nous ont permis de poser un certain nombre de questions, que nous avons débattues (en même temps que celles que nous avons soulevées à la lecture de la documentation) tout au long du document.

Cette façon « schématique » d'analyser les initiatives et tout l'acquis en matière de prestation des services comporte des avantages et des inconvénients. Pour ce qui est des avantages, elle donne une idée du contexte ayant entouré les changements ainsi que la portée de ces changements. Elle vise à broser un tableau général de la situation et propose différentes mesures à prendre en indiquant de quelle manière elles sont liées entre elles. Pour ce qui est des inconvénients, une telle approche passe sur quelques détails importants concernant les divers programmes. On dit souvent que « le mieux est l'ennemi du bien ». Il va de soi que chaque programme du gouvernement possède ses caractéristiques propres afin que les demandes de changement ne soient pas guidées par de seules généralisations.

1.4 VUE D'ENSEMBLE

Dans la Section 2, nous analysons les forces qui président aux changements dont nous discutons dans ce document. Dans la Section 3, nous présentons un modèle général du système de prestation des services du gouvernement fédéral et nous le commentons. À l'appui de ce modèle, le document expose à grands traits quelques-uns des développements liés à la prestation des services tant sur le plan international (Section 4) que dans les provinces retenues (Section 5). Dans la Section 6, nous examinons les changements majeurs apportés dans la fonction publique au cours des cinq dernières années (ou que l'on projette de faire) et leurs répercussions sur la prestation des services que nous interprétons en fonction du modèle. La Section 7 récapitule nombre de changements de services récemment introduits au niveau ministériel, changements qui nous ont été communiqués par la fonction publique et par d'autres sources d'information (nous avons de nouveau utilisé les catégories figurant dans le modèle). Cette même section passe brièvement en revue les questions survenues à la suite de ces changements, bon nombre d'entre elles ayant été soulevées au cours des séances de discussion en groupe. Enfin, nous tirons quelques conclusions générales à la Section 8 et donnons notre avis sur les changements à effectuer à la Section 9.

2 LES FORCES DU CHANGEMENT

Il est de *rigueur* dans de tels projets de commencer par une analyse des facteurs qui ont contraint les gouvernements à changer leur manière de concevoir des politiques et d'offrir des services. Cette section récapitule quelques-uns de ces facteurs les plus fréquemment cités.

2.1 MONDIALISATION

Les nations sont de plus en plus interdépendantes et donc, les questions relatives à l'économie, à l'environnement, au travail et aux droits de la personne se doivent d'être traitées à un niveau international. Cette interdépendance est souvent officialisée par des accords internationaux comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui lie les gouvernements nationaux de diverses façons. La mondialisation a par conséquent réduit la capacité des gouvernements à agir seuls. Il faut promouvoir les intérêts nationaux au moyen de négociations bilatérales et multilatérales dans le cadre de tribunes internationales.

La mondialisation a rendu la gestion publique plus complexe et plus stimulante. Les fonctions publiques ont beaucoup plus d'intérêts à prendre en considération et ont moins la possibilité d'influencer unilatéralement la marche des événements. Elles doivent constamment essayer de concilier les impératifs globaux avec les besoins locaux. Elles doivent s'efforcer de préserver l'intégrité, la diversité et le caractère unique nécessaires des institutions nationales face aux forces globales d'harmonisation¹. Étant donné que les fonctions publiques ont de moins en moins de ressources et de pouvoir, elles sont forcées de mieux canaliser leurs efforts. Elles ont pour mission de se concentrer sur les questions fondamentales concourant fortement au bien-être national, ce qui demandera de posséder une grande capacité d'analyse de la politique.

2.2 CONCURRENCE INTERNATIONALE

La concurrence internationale de plus en plus intense est la conséquence économique essentielle d'une mondialisation croissante. Cette concurrence n'est pas limitée au secteur privé, étant donné que les gouvernements y sont de plus en plus confrontés (l'initiative Équipe-Canada en est un exemple récent). C'est pourquoi les responsables de la politique gouvernementale et de la prestation des services doivent tenir compte toujours davantage des répercussions possibles sur la compétitivité du Canada. Cela peut parfois créer des tensions en raison des objectifs sociaux et environnementaux, ce qui ne fait qu'ajouter aux complexités de la gestion publique et exiger plus du processus de coordination de la politique.

¹ Ursula Franklin, « *Beyond the Hype: thinking about the Information Highway* », discours prononcé devant la Fédération des sciences sociales du Canada, le 7 déc. 1995.

2.3 DETTE NATIONALE

La dette nationale empêche le gouvernement d'apporter son appui à des programmes existants et d'en développer de nouveaux. Du même coup, les gouvernements font face à des choix difficiles en allouant des ressources en fonction d'objectifs différents et souvent concurrentiels. Plus que tout autre facteur, celui-ci force les gouvernements à se focaliser sur leurs responsabilités fondamentales et à trouver les moyens de fournir des services faisant moins appel aux deniers publics¹.

2.4 IMPRESSIONS DU PUBLIC SUR LE RÔLE ET LA PERFORMANCE DU GOUVERNEMENT

Bien que les points de vue soient nombreux sur l'importance du rôle que devrait tenir la fonction publique, tout le monde s'accorde actuellement à dire qu'il faut réduire les dépenses publiques pour mieux s'attaquer au problème de la dette nationale. Là où les opinions divergent c'est quand il s'agit de savoir qui va supporter les coûts et de quelle façon il faut s'y prendre.

Parallèlement, on éprouve généralement de la défiance à l'égard des politiciens et des bureaucrates (dans l'esprit du public, il n'existe pas une nette distinction entre ces deux catégories). Par conséquent, le public réclame plus de transparence, plus de reddition de comptes et plus d'intégrité de la part du gouvernement et demande à participer de plus près à la prise de décisions politiques et bureaucratiques. Cependant, il est manifeste que le public remet plus en cause l'entité « fonction publique » que la qualité de bon nombre de diverses fonctions publiques.

En outre, on pense de plus en plus que la fonction publique devrait être gérée comme un commerce axé sur la rentabilité. Bien que ce courant d'opinion puisse indiquer que le public méconnaît le rôle du gouvernement et nie l'importance de la validité, de l'efficacité, de l'impartialité et de la cohérence des principes démocratiques auxquels on se doit d'adhérer, cela peut aussi illustrer l'incapacité du gouvernement à démontrer ce qu'elle apporte sur le plan social et économique et ce qu'elle a réalisé. La fonction publique a donc donné prise à la critique et a terni un peu plus son image de marque.

Une partie des difficultés vient du fait que les exigences du public sont contradictoires. Les demandes relatives aux réductions de coûts et à une rentabilité accrue peuvent difficilement être conciliées avec la participation à la prise de décisions et l'adhésion aux valeurs du public telles l'impartialité, la cohérence et l'utilisation modérée des fonds publics. De plus, étant donné que le nombre et la complexité des questions auxquelles la fonction publique est confrontée ne cessent d'augmenter, il n'est pas possible de les traiter de la même manière que dans le secteur privé. Bref, le public a nourri des attentes qui n'ont pu être satisfaites.

2.5 TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

L'essor rapide de la technologie de l'information a joué un rôle clé dans la mondialisation et la concurrence internationale. Comme dans le cas de nombre de progrès technologiques, l'évolution de la technologie de l'information a à la fois créé des possibilités et engendré des problèmes. La communication grandement améliorée, avec tous les avantages qui en découlent, ouvre la voie à une multitude de possibilités, mais, dans le même intervalle, la technologie de l'information change la nature du travail en déplaçant de nombreux emplois et en perturbant la vie des gens.

Du point de vue du gouvernement, la technologie de l'information (combinée à de hauts niveaux d'instruction) a permis de voir de plus en plus de gens mieux informés et désireux d'être étroitement associés aux affaires de l'État. Une telle participation est grandement facilitée par de nouveaux moyens d'accès électronique à l'information (du gouvernement) tels que l'Internet.

Parallèlement, la technologie améliore l'acheminement de l'information à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Toutefois, la quantité de l'information ainsi disponible fait que l'on se demande de quelle manière elle doit être organisée et intégrée pour appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions². La technologie a également fait naître une foule de questions liées à sa nature même et incluant des aspects aussi divers que les questions d'éthique associées aux progrès en biotechnologie et les menaces pour la souveraineté nationale que constitue par la diffusion par satellite.

La technologie de l'information vient non seulement à l'appui de l'élaboration des politiques, mais elle peut augmenter l'efficacité et la productivité du gouvernement et promouvoir des valeurs comme la transparence, l'honnêteté, la reddition de comptes, l'impartialité et la cohérence. Parallèlement, les fonctions publiques font face à de sérieux problèmes rattachés aux changements occasionnés par l'introduction, à grande échelle, de la technologie sur les lieux de travail et relatives aux risques financiers associés aux investissements dans les systèmes axés sur la nouvelle technologie.

Enfin, la technologie de l'information est en train d'exercer une profonde influence sur la nature du travail, à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique. Elle occasionne le déplacement d'un grand nombre d'emplois de bureau tout en créant, simultanément, de nouveaux débouchés dans le domaine du développement de la technologie et de la gestion des connaissances.

2.6 CHANGEMENTS DU PROFIL SOCIODÉMOGRAPHIQUE

Les importants bouleversements sociodémographiques survenus au Canada ont eu une profonde influence sur les fonctions publiques. Une population vieillissante, un niveau d'instruction plus élevé, un cosmopolitisme accru, une présence de plus en plus grande des femmes sur le marché du travail et un taux de chômage croissant sont autant d'éléments qui ont soulevé des problèmes en matière d'assistance à l'enfance, de soins de santé, de protection des régimes de retraite, de discrimination raciale, de formation professionnelle, etc. Une société canadienne aux besoins toujours plus divers a ainsi « complexifié » la gestion publique et la fonction publique a de plus en plus de mal à plaire à tout le monde, ce qui risque d'entacher encore sa réputation.

2.7 UNITÉ NATIONALE

Elle a constitué, ces dernières années, un facteur qui a sous-tendu nombre de prises de décisions du gouvernement fédéral. Elle a eu une incidence à la fois sur l'élaboration des politiques et sur l'exécution des programmes. L'unité nationale a donné son élan à la délégation des pouvoirs fédéraux aux provinces et entraînera des conséquences à long terme sur le rôle du gouvernement fédéral. De plus, la question de l'unité nationale n'incite pas à faire des plans à long terme et monopolise l'attention du gouvernement. L'un et l'autre de ces facteurs entravent la capacité du gouvernement à se livrer à des réformes administratives.

² Steven Rosell, *Governing in an Information Society*, IRPP, 1992.

3 CADRE GÉNÉRAL POUR LA PRESTATION DES SERVICES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Tous les changements effectués dans la façon dont sont fournis les services du gouvernement fédéral doivent être resitués dans un cadre global. Pour être bien perçu, un tel cadre devrait idéalement :

- faire ressortir l'importance de la fonction et du contexte afin que les programmes et les services ne soient pas fondés sur des principes abstraits et généraux (c'est-à-dire tenir compte de la diversité lorsqu'on touche à la prestation des services);
- faire valoir que la notion de « service » à la fonction publique peut être envisagée à différents niveaux et comprendre l'orientation des politiques, la conception et la prestation des programmes; et
- montrer que les décisions relatives à la prestation des services exigent que l'on trouve un juste équilibre entre la réduction des dépenses, la sensibilisation aux besoins des clients, l'appui apporté aux moyens d'action tout en respectant les valeurs recherchées par le public et les principes démocratiques.

Bien que notre analyse ne soit pas suffisamment détaillée pour englober tous ces aspects, nous les avons présentés d'un point de vue idéal et en avons tenu compte dans les limites des informations mises à notre disposition. On aborde chacun de ces aspects dans les sections suivantes.

3.1 NÉCESSITÉ DE VOIR LA PRESTATION DES SERVICES SELON LES FONCTIONS ET LE RÔLE PARTICULIERS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Avant de concevoir un cadre pour la prestation des services, on devrait en premier lieu avoir une idée claire du rôle du gouvernement fédéral et bien saisir en quoi consiste ses activités. Cela permet ainsi :

- de s'assurer que tous les modèles de prestation des services sont cohérents et réalisables; et
- de se prémunir contre l'introduction de « solutions » inadéquates venues d'ailleurs, qu'il s'agisse du secteur privé, des provinces ou de l'étranger.

Différences essentielles entre la fonction publique et le secteur privé :

- nombre de services gouvernementaux sont de nature monopolistique (de sorte que le point de vue du client ne prévaut plus);

- les objectifs liés aux activités du gouvernement sont souvent multiples et incompatibles;
- les intervenants sont trop nombreux;
- le désir prédominant du gouvernement d'agir tant au niveau des *moyens* que des résultats en fonction des valeurs que recherche le public comme l'impartialité, la cohérence, la modération, l'honnêteté; et
- la volonté de préserver les principes démocratiques.

Il existe également d'importantes différences entre les services fournis par la fonction publique et ceux fournis par les fonctions publiques provinciales et (à un degré moindre) et par les fonctions publiques des États unitaires. Comparativement aux autres, la fonction publique est relativement moins concernée par la prestation des services directs au public et plus concernée par des aspects tels que l'élaboration des politiques, les règlements et la recherche scientifique.

En matière de prestation des services, on peut s'attaquer à différents niveaux de spécificité, des principes applicables aux aspects précis des programmes gouvernementaux jusqu'aux questions ne concernant qu'un programme particulier. Une analyse basée sur des généralisations d'ensemble risque de n'avoir aucune valeur pratique, alors qu'une analyse se fondant exclusivement sur les détails de programmes particuliers éclaire peu sur d'autres programmes. Cependant, nous prétendons qu'il est possible de trouver un juste milieu entre ces deux extrêmes en se focalisant sur les vastes secteurs d'activité du gouvernement présentant des aspects communs.

3.2 DOMAINES D'ACTIVITÉ DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

On a fait nombre de typologies des activités (voir Annexe D). Ce document utilisera la typologie suivante, qui est basée sur le cadre des activités des programmes utilisé dans le budget des dépenses :

1. Activités relevant exclusivement du gouvernement fédéral
 - politique confidentielle/conseils sur les programmes
 - liaisons intergouvernementales
 - autres négociations et liaisons
 - maintien des institutions démocratiques de base
 - sécurité nationale
2. Services de l'information
 - recherche scientifique
 - enquêtes, analyses et prévisions
 - consultation publique
 - diffusion des renseignements au public
 - services d'information au sein du gouvernement
3. Transferts (y compris les subventions, les contributions, les garanties d'emprunt, etc.)
 - aux autres niveaux du gouvernement
 - aux organismes internationaux
 - aux organismes non gouvernementaux
 - aux personnes
 - aux entreprises

4. Règlements, inspection et mesures d'application
 - maintien de l'ordre
 - incarcération
 - réglementation économique
 - réglementation technique
 - mise en oeuvre du système fiscal
5. Services du soutien des décisions et services judiciaires
6. Gestion intégrée, Services administratifs et de soutien
7. Autres services directs fournis au public

La grande majorité des fonctionnaires font partie des groupes fonctionnels de 1 à 4 et 6. La catégorie 7 comporte les services directs que la fonction publique a l'obligation fiduciaire de fournir (par exemple les services fournis aux Premières Nations), qui contiennent une dimension réglementaire (par exemple la gestion des parcs nationaux) ou qui sont d'intérêt national mais ne seraient pas assurés comme il se doit dans un marché libre (par exemple les musées, les services de recherche et de sauvetage, l'infrastructure des transports). La plupart de ces services sont déjà fournis par des sociétés d'État non commerciales, et certains autres organismes (comme la navigation aérienne et les services d'aéroport) vont être privatisés.

3.3 NIVEAUX DE PRESTATION DES SERVICES

La Figure 1 représente de manière simplifiée le système de prestation des services du gouvernement fédéral. Elle vise à montrer les différents niveaux de prestation des services et cerne plus particulièrement trois³ niveaux de prise de décisions et d'intervention dans les services gouvernementaux, à savoir :

- Niveau A : le rôle global, les priorités et la structure du gouvernement (notamment définis par la loi) - l'accent est mis sur la sensibilisation aux besoins du public
- Niveau B : l'élaboration des programmes d'exécution des politiques et la sélection de la méthode de prestation - l'accent est mis sur l'efficacité dont on fait preuve pour répondre aux besoins
- Niveau C : l'élaboration et la mise en application du système de prestation des programmes - l'accent est mis sur la rentabilité de la prestation et sur la qualité du service fourni

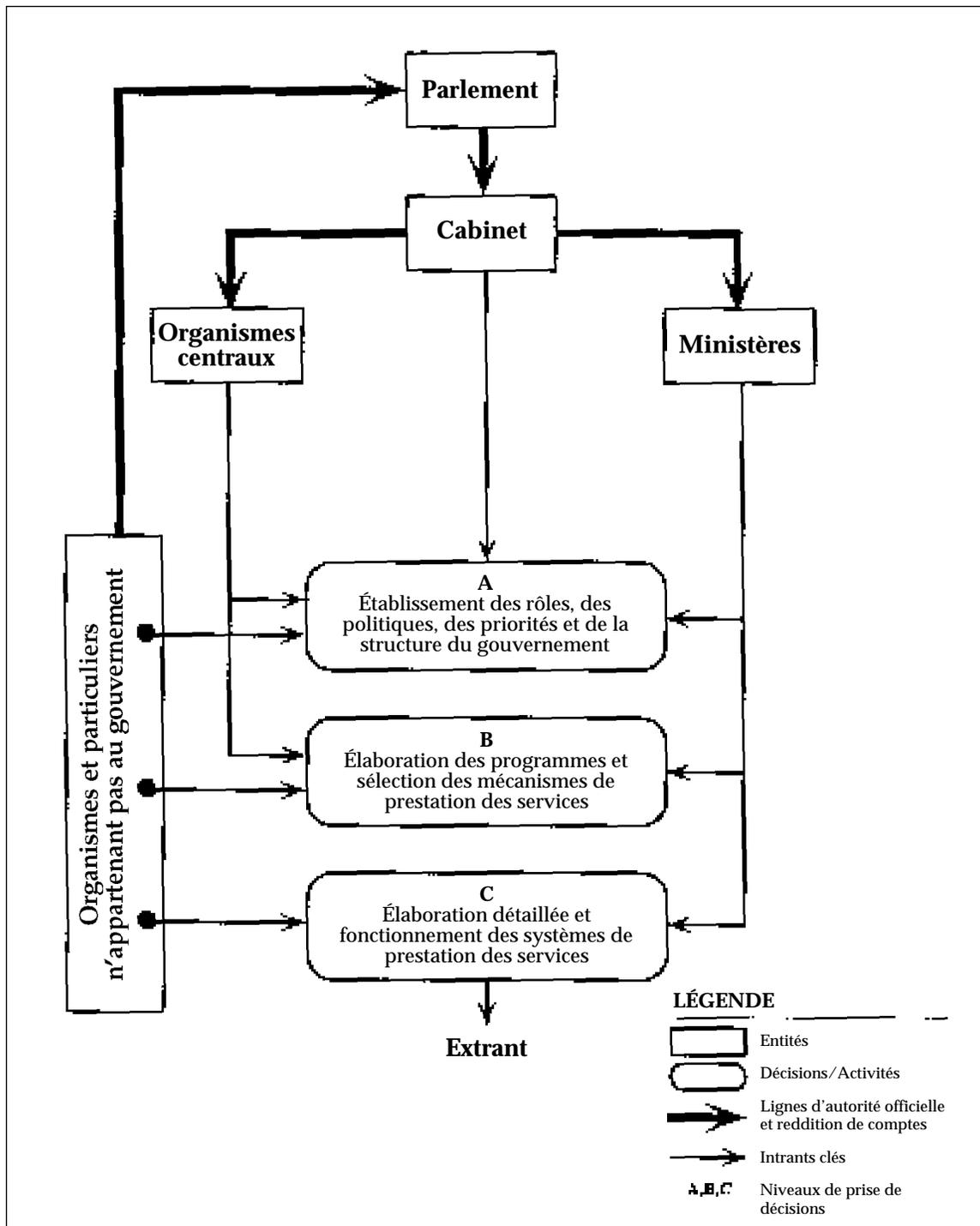
Exemples liés aux domaines d'activité retenus

Conseils en matière de politiques

- Niveau A : Fournir des conseils qui influencent les politiques et les priorités du gouvernement et le cadre législatif
- Niveau B : Obtenir de l'information pour appuyer l'élaboration des politiques (recherche et analyse en matière de politiques, consultation avec le public et d'autres intervenants, discussions intra et interministérielles en vue de coordonner les politiques)
- Niveau C : Assurer un suivi des expériences « sur le terrain » pour obtenir de l'information touchant à l'élaboration des politiques

³ On pourrait grader ce schéma plus en détail, mais cela le compliquerait inutilement.

Figure 1
**Système de prestation des services
 du gouvernement fédéral**



Recherche et développement

Niveau A : Établir la responsabilité du gouvernement en ce qui a trait à la recherche et au développement dans un domaine particulier et concevoir une politique habilitante et un cadre législatif

Niveau B : Mettre en oeuvre une R et D plus détaillée et indiquer les mécanismes organisationnels qui seront utilisés

Niveau C : Élaborer et mener des activités de R et D

Consultation du public

Niveau A : Le consulter sur les questions constitutionnelles et sur la politique générale

Niveau B : Le consulter sur les détails de la politique, l'élaboration des programmes et les méthodes de prestation des services

Niveau C : Le consulter sur les besoins opérationnels (y compris le service)

Diffuser l'information au public

Niveau A : Établir la responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui concerne la diffusion de l'information et concevoir une politique habilitante et un cadre législatif

Niveau B : Mettre en oeuvre un contenu informationnel et définir une stratégie de prestation des services

Niveau C : Concevoir la présentation de l'information et la diffuser

Paiements de transfert

Niveau A : Évaluer le besoin, pour la fonction publique, de procéder à des paiements de transfert et concevoir une politique habilitante et un cadre législatif

Niveau B : Déterminer le montant des paiements de transfert, les critères d'admissibilité et la méthode de prestation des services

Niveau C : Élaborer et mettre en application le système de prestation de paiements de transfert

Réglementation

Niveau A : Établir la responsabilité du gouvernement fédéral pour aborder un problème particulier qui pourrait être traité par le biais d'une réglementation et concevoir une politique habilitante et un cadre législatif

Niveau B : Mettre au point les détails du système de réglementation devant être utilisé (les règles précises y compris) et une stratégie générale en vue de favoriser la conformité

Niveau C : Élaborer et mettre en oeuvre la stratégie de conformité

Mise en place de la fiscalité

Niveau A : Évaluer le besoin, pour la fonction publique, de mettre une taxe particulière en vigueur et concevoir une politique habilitante et un cadre législatif

Niveau B : Élaborer et mettre en oeuvre les règles détaillées et des dispositions institutionnelles pour mettre la taxe en vigueur

Niveau C : Élaborer et mettre en vigueur des activités en matière de fiscalité

3.4 BESOIN D'ÉQUILIBRE

La Figure 2 démontre que lorsque la fonction publique conçoit et conduit des activités, elle se doit de trouver un équilibre entre les exigences risquant d'être incompatibles, c'est-à-dire :

- limiter les coûts pour le contribuable
- répondre aux besoins particuliers des bénéficiaires de services
- appuyer les moyens d'action nationaux; et
- adhérer aux valeurs prônées par le public et aux principes démocratiques

Certains de ces éléments ou tous ceux-ci figurent à chaque niveau de l'activité liée au service. Ainsi, la limitation des coûts pour le contribuable est fonction des grandes priorités (niveau A), de l'élaboration des programmes (niveau B) et de l'exécution des programmes (niveau C). Les composantes des services comme l'économie, la rentabilité et la production de recettes illustrent aussi cet élément. La sensibilisation, définie ici, concerne principalement le niveau C et se reflète dans des aspects tels l'accessibilité et dans d'autres aspects de la qualité du service. Toutefois, on utilise aussi le terme « sensibilisation » pour indiquer dans quelle mesure les grandes priorités (niveau A) et l'élaboration des programmes (niveau B) répondent aux besoins des particuliers ou des groupes précis. L'appui apporté aux moyens d'action nationaux dépend à la fois de la conception des programmes ou des programmes destinés à mettre en application la politique (niveau B), et aussi de la mise en application réelle (niveau C). Enfin les préoccupations concernant les valeurs recherchées par le public (l'impartialité, l'honnêteté) et les principes démocratiques (transparence et reddition de comptes) se retrouvent à chaque niveau des activités liées au service.

Il est intéressant de noter que le secteur privé, à la recherche de profits, n'est généralement concerné que par les deux éléments du haut de la Figure 2 (diminution des coûts et sensibilisation aux besoins de la clientèle). Les deux éléments du bas (qui peuvent eux-mêmes contenir des sous-éléments incompatibles) illustrent la grande complexité de la gestion du gouvernement.

Traditionnellement, la fonction publique s'intéresse en premier lieu aux valeurs recherchées par le public et aux principes démocratiques et prête moins attention aux autres éléments. Le contrôle des coûts se focalise principalement sur les intrants en étant peu axé sur la qualité du service. Le soutien apporté aux moyens d'action a été intégré dans les procédures opérationnelles du programme dont l'efficacité, face à un environnement politique changeant, peut être amoindri. En outre, on s'est attendu (et on s'attend encore) à ce que les programmes gouvernementaux appuient un éventail d'autres objectifs tels la péréquation à l'échelle régionale et l'action positive de même que les objectifs primaires. Il en résulte une série de procédures et de politiques qui empêchent de cerner les besoins précis de chaque programme. Nous voyons à présent que l'on se focalise plus sur les trois éléments restants. Bien que cela explique le côté attrayant des modèles du secteur privé axés sur les deux éléments de la partie supérieure de la figure, on se doit de trouver un juste équilibre entre les quatre éléments. Cependant, la nature de cet équilibre (c'est-à-dire l'importance relative accordée à chaque élément) est guidée de plus en plus par la nature de l'activité et par les contraintes exercées sur elle. On aboutit ainsi à une prestation des services plus diverse.

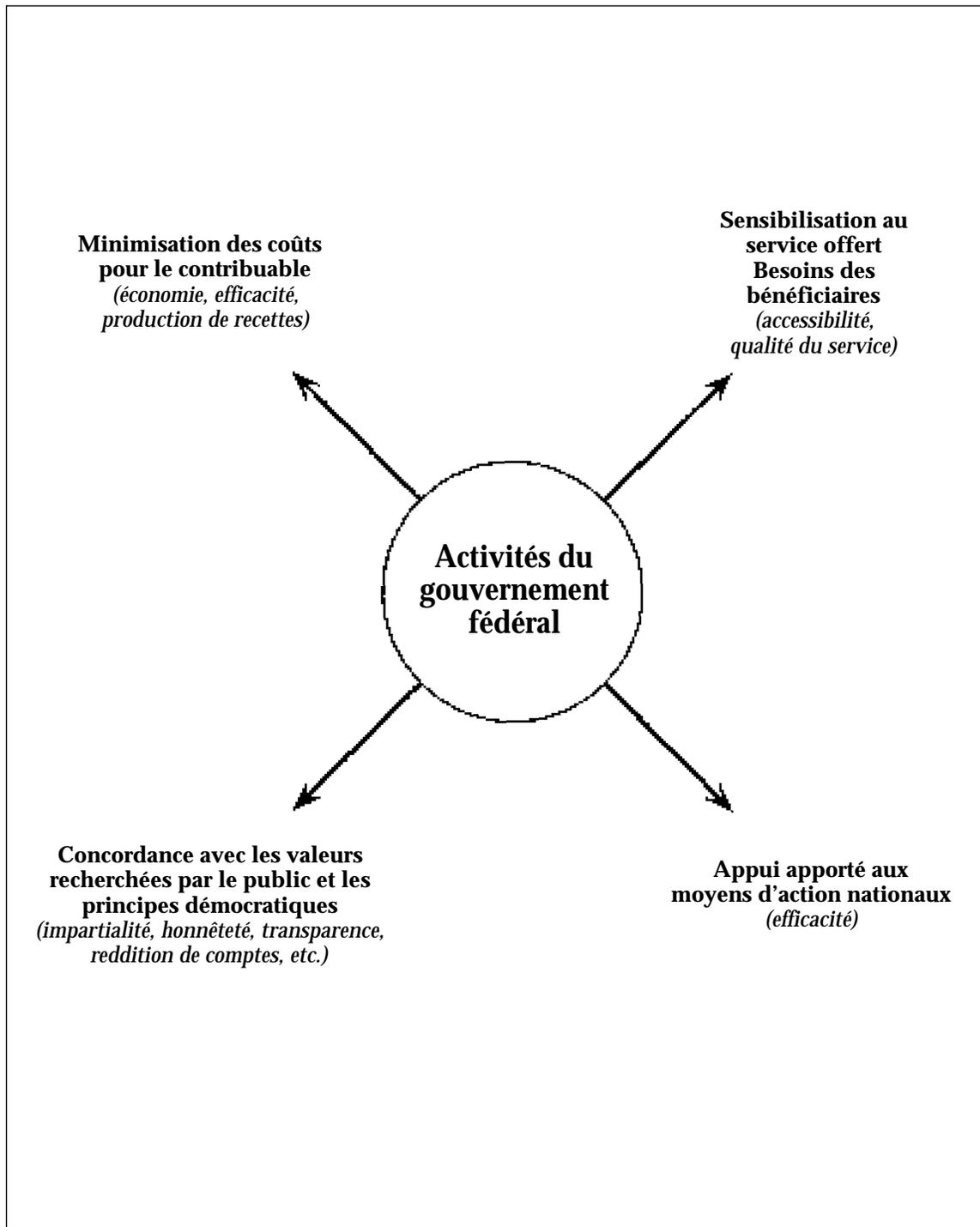
Les caractéristiques du service qui conduisent à prendre des décisions sur le rendement du service à chacun des trois niveaux seront fonction :

- de la nature de l'activité en question; et
- du décisionnaire

L'Annexe E comporte de nombreux exemples de ce que l'on attend des services gouvernementaux d'après la typologie des activités décrites ci-dessus.

Figure 2

Activités du gouvernement : une question d'équilibre



3.5 PARTICULARITÉS DU SYSTÈME DE PRESTATION DES SERVICES

La Figure 1 est une représentation très schématique du système de prestation des services du gouvernement fédéral. Elle montre les rapports qui existent entre les principaux acteurs et les activités (y compris les lignes d'autorité et de reddition de comptes entre les entités intéressées et ceux qui contrôlent ou influencent les activités). Le niveau de service global fourni par la fonction publique à la population canadienne dépend de la capacité intrinsèque des organismes concernés, de la manière dont ils sont reliés entre eux et de la qualité de l'information qu'ils échangent.

Les citoyens confient le pouvoir au gouvernement en élisant les députés. Le pouvoir est transmis ensuite du Parlement aux ministres (individuellement et collectivement) puis aux organismes centraux, aux ministères et aux autres unités de prestation des services⁴.

La reddition de comptes s'effectue en sens contraire. Les organismes centraux opèrent, conformément à la loi-cadre (LGFP, LEFP, etc.) et sous la direction du cabinet et de ses comités, soutiennent la coordination de l'élaboration des politiques à l'échelle du gouvernement et conçoivent et administrent le contrôle de la gestion, les systèmes d'orientation et de soutien dans la fonction publique. Les ministères sont assujettis à leurs propres lois, à un cadre d'action et de contrôle d'organisme central et aux directives de leurs ministres. Les ministères apportent leur appui à l'élaboration et à la coordination des politiques et conçoivent des programmes et des mécanismes pour mettre ces politiques en application. À l'heure actuelle, les unités de prestation des services opèrent sous un régime de politiques et de contrôles établis par les organismes centraux et les ministères, et ces unités fournissent les programmes elles-mêmes ou administrent la prestation de programmes d'entités externes, ou encore procèdent à une combinaison des deux.

La capacité des organismes centraux et des ministères à fournir des services (y compris les unités de prestation des services) est régie par des lois, des cadres d'action et de contrôle et subit l'influence d'un ensemble de facteurs inhérents à chaque organisation, notamment :

- le leadership
- l'autorité (possibilité d'agir)
- les ressources disponibles
- l'utilisation de la technologie
- la finalité
- les aptitudes et les compétences
- la motivation (les stimulants)
- la culture organisationnelle
- la structure et les processus
- la stabilité

Le diagramme cerne les trois niveaux généraux de décisions et d'actions, A, B et C, mentionnés ci-dessus. Les décisions et les actions au niveau A (définition du rôle global, des politiques, des priorités et de la structure du gouvernement) dépendent de l'orientation générale du gouvernement, du soutien apporté à la politique par les organismes centraux et les ministères, de l'apport (intrans) du public et de l'expérience acquise sur le terrain. Les décisions et les actions au niveau B (élaboration des programmes et sélection de la méthode de prestation des services) incombent principalement aux ministères oeuvrant dans un cadre stratégique général avec la participation directe des organismes centraux. D'autres sources d'intrans, au niveau B, incluent le public et l'acquis au niveau du client de même que la participation directe des ministres (non indiqué sur la figure). Enfin, les décisions et les actions au niveau C (conception et mise en oeuvre des systèmes de prestation des services) incombent principalement aux unités de prestation des services ministérielles oeuvrant dans un cadre d'organisme central, ministériel et d'exécution des politiques. D'autres sources d'intrans, au niveau C, incluent le public, les ministres et les unités ministérielles intégrées.

⁴ Pour simplifier le diagramme, les unités de prestation de programmes ont été traitées dans le cadre des ministères. On a fait appel, toutefois, à de plus en plus d'autres méthodes de prestation des services (passation de contrats, partenariats, organismes de services spéciaux, etc.) qui éloignent ces unités de prestation des services des ministères.

La nature du processus de consultation publique varie selon le niveau. Les médias jouent un rôle intermédiaire clé au niveau A. Au moment des élections, les décisions ont tendance à être prises à ce niveau. Les consultations formelles du niveau A peuvent revêtir la forme de commissions spéciales comme la Commission Spicer. Une grande partie de l'intrant au niveau B provient des groupes de réflexion et des groupes d'intérêt spécial. Les médias jouent un rôle important à ce niveau, selon la nature du problème. Enfin, les intrants du niveau C sont recherchés essentiellement par les bénéficiaires de services et de programmes précis.

3.6 MOYENS D'INFLUENCER LA PRESTATION DES SERVICES

Il y a différents moyens d'influencer la prestation des services à chaque niveau d'activité. On peut les englober dans des approches habilitantes et exécutoires :

Approches habilitantes

- **Consultation** : améliorer les consultations avec les groupes de citoyens et le public afin qu'ils soient mieux informés des décisions et des interventions relatives au rendement du service.
- **Coordination** : améliorer les mécanismes en vue de coordonner l'élaboration de politiques et l'exécution de programmes à l'intérieur des ministères et entre eux.
- **Contrôle** : apporter des changements aux cadres législatifs, d'exécution et de contrôle qui augmentent la capacité des organismes gouvernementaux à fournir des services.
- **Conversion** : essayer d'inciter les organismes gouvernementaux à faire les choses différemment en persuadant, en exhortant, en informant et en donnant des conseils.
- **Capacité** : accroître la capacité des organismes centraux, des ministères et des unités de prestation de services ministérielles à mettre en oeuvre les activités nécessaires par le biais du leadership, des facteurs de motivation, des niveaux de ressources, de la technologie, de la formation, du soutien, de la restructuration, de la reconception des processus, de la stabilité, etc.

Approches exécutoires

L'autre solution consisterait à décréter que l'on effectuera certains changements. De tels décrets peuvent être pris unilatéralement ou être basés sur un consensus préalable. La détermination de celui ou celle qui a le pouvoir de faire effectuer des changements dépend du niveau de décision ou d'intervention auquel on s'intéresse. Le cabinet peut commander des changements à n'importe quel niveau. Les organismes centraux peuvent faire effectuer certains changements aux niveaux B et C et les ministères peuvent ordonner certains changements au niveau C. Tous les changements ne peuvent pas être effectués uniquement par le biais d'un mandat. Dans certains cas, il sera essentiel de s'assurer que les ressources, les compétences, etc. nécessaires à l'opération de ces changements sont en place.

3.7 CONCLUSION

On a essayé, dans cette section, de s'attaquer au problème de la prestation des services gouvernementaux de manière à montrer sa complexité inhérente. Cette complexité fait qu'il est difficile et dangereux de trouver des solutions basées sur des généralisations. La fonction publique accomplit une vaste gamme de fonctions et sert le public à différents niveaux. Les caractéristiques souhaitables du service ne dépendent pas uniquement de la fonction mais aussi du décisionnaire. En outre, il faut toujours trouver un juste milieu entre les exigences souvent incompatibles que sont la compression des dépenses, la sensibilisation aux besoins des clients, l'appui apporté aux moyens d'action et le respect des valeurs recherchées par le public et les principes démocratiques. Enfin, l'interdépendance de bon nombre d'éléments qui influent sur le service gouvernemental montre la nécessité d'évaluer les changements à apporter dans la prestation de services en regard du système tout entier.

4 DÉVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

Nous examinons, dans la section suivante, quelques-uns des changements apportés à la prestation de services gouvernementaux dans les pays développés. Nous jetons aussi un bref regard sur certains projets de réforme de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Lorsque c'est possible, nous replaçons ces changements dans le contexte décrit à la section précédente.

4.1 TENDANCES GÉNÉRALES⁵

Pendant un certain temps, l'organisation et la gestion des fonctions publiques des pays développés ont subi des variations constantes. Ces changements, résultats des forces évoquées à la Section 2, ont récemment évolué jusqu'au point où l'on parle à présent de glissement de paradigme et de Nouvelle Gestion Publique (NPM). Dans la pratique, la NPM est plus un recueil d'idées destinées à améliorer l'efficacité des fonctions publiques qu'une philosophie cohérente sur la gestion des affaires publiques. Ces idées ont été émises pour faire face à des ressources décroissantes, répondre à une population de plus en plus exigeante et de plus en plus critique et lever les doutes au sujet du rôle de la fonction publique.

Bien que chacun des pays se soient attachés à différents aspects de la NGP et adopté divers moyens de mise en oeuvre, on constate certaines tendances générales qui consistent à :

- mettre l'accent sur les responsabilités fondamentales du gouvernement central, tout en déléguant les activités non essentielles aux gouvernements locaux et aux organisations non gouvernementales (privatisation y comprise);
- diminuer les coûts pour les contribuables en améliorant l'efficacité, en réduisant les frais généraux et en maîtrisant les coûts, en éliminant les activités non productives et en utilisant les possibilités de produire des recettes;
- inciter la gestion à se préoccuper et à rendre compte des résultats obtenus plutôt que de s'attacher à la conformité de règlements détaillés;
- décentrer les pouvoirs dans les organisations gouvernementales et donner ainsi plus de flexibilité à des unités de prestation de services en vue d'atteindre des résultats;
- prêter plus d'attention aux besoins en services des bénéficiaires de programmes comme une plus grande facilité d'accès, la simplification des procédures, la formulation de normes relatives aux délais de prestation de services et une plus grande courtoisie;
- utiliser plus souvent les mécanismes d'un système de marchés tels que la concurrence directe et les contrats concurrentiels pour accorder des subventions et affecter des ressources;
- collaborer plus souvent avec d'autres paliers du gouvernement ou avec le secteur privé plutôt qu'« agir seul »; et
- favoriser l'échange des idées et des expériences de la gestion publique au sein des gouvernements et entre eux.

⁵ Pour de plus amples détails, voir *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, 1995.

Ces changements influent sur tous les niveaux d'activité reliés au service indiqués à la Figure 1. Ainsi, au niveau A, les gouvernements mettent plus l'accent sur l'élaboration des politiques, la réglementation, l'inspection et la mise en application, les services d'information et les paiements de transfert, que sur la prestation des services directs. Au niveau B, l'élaboration et l'exécution des programmes reposent plus sur le partage des coûts et la coopération. De plus, on fait également plus appel aux contractuels et on s'efforce d'alléger les « tracasseries administratives » aussi bien pour les citoyens que pour entreprises.

Au niveau C, comme on l'a fait remarquer à la section précédente, la balance penche plus (Figure 2) vers la diminution des coûts et la qualité du service que vers les règlements destinés à renforcer les valeurs prônées par le public et la responsabilisation traditionnelle basée sur le respect des règles. Il s'est ensuivi un assouplissement des structures des ressources humaines pour faciliter le recrutement, le déploiement, les récompenses et le licenciement du personnel. En outre, les organismes centraux délaissent les contrôles ex ante pour la formulation des politiques et des directives générales. Lorsque les contrôles ex ante subsistent, ils sont moins détaillés (par exemple la budgétisation globale).

Dans certains pays, notamment en Australie, on a aussi mis au premier plan l'évaluation des programmes et donc fait une large place à l'efficacité autrement dit à la quatrième composante de la Figure 1 (soutien apporté aux objectifs de la politique). Le mouvement dirigé vers la reddition de compte basée sur les résultats, une plus grande autonomie et la passation de contrats peut aussi avoir contribué à ce que les programmes soient plus axés sur des objectifs fondamentaux que sur la poursuite d'objectifs supplémentaires tels la péréquation.

Ces changements traduisent les tendances inhérentes à la NGP et certains d'entre eux ont été introduits, à des degrés divers, dans différents pays. Cependant, dans bien des cas, on en reste au stade des intentions. De plus, ces modifications ne sont pas sans danger. Les risques possibles sont :

- le sous-financement de certaines activités conduisant à une détérioration du service;
- les effets négatifs sur le moral et la motivation des employés en raison d'une compression des effectifs et de la modification du système de gestion des ressources humaines;
- l'affaiblissement de la cohérence des politiques, de la coordination des opérations et de la réponse aux aspirations du gouvernement qui peuvent accompagner une autonomie plus grande des unités de prestation de services;
- la remise en question des valeurs recherchées par le public comme l'impartialité, la cohérence et l'honnêteté;
- la poursuite d'objectifs de rendement et la recherche des normes de service qui ne satisfont pas à l'intérêt d'un plus vaste public;
- la dépendance avec les clients, les intérêts locaux et particuliers ou avec les fournisseurs et les sous-traitants;
- affaiblir le potentiel de la formulation de politiques au profit d'idées obtenues par l'expérience pratique; et
- la perte de contrôle des coûts du programme.

4.2 LA NOUVELLE-ZÉLANDE

Par le passé, la Nouvelle-Zélande a vu l'État participer de très près à la vie économique et sociale du pays. Toutefois, au milieu des années 1970, elle a dû faire face à une grave crise économique résultant du choc pétrolier et de la perte de son statut de partenaire privilégié (notamment pour les produits agricoles) du Royaume-Uni qui avait rallié la Communauté économique européenne. Pendant dix ans, la Nouvelle-Zélande essaya de limiter les dégâts en faisant des emprunts pour aider les entreprises et créer des emplois. En 1984, le pays s'endettant de plus en plus, il devenait

évident qu'il fallait renoncer à ce système. Et cela donna lieu à la réforme du secteur public sans doute la plus radicale de tous les pays développés. Cette réforme consistait principalement à soumettre le plus grand nombre de composantes possible du secteur public aux forces du marché et à faire en sorte que les activités étatiques soient plus ouvertes et plus générales, avec la certitude qu'une telle transparence clarifierait les responsabilités et supprimerait les fonctions superflues et les processus inefficaces.

Le processus de réforme, en Nouvelle-Zélande, comporte quatre grands courants :

La création des entreprises d'État

Conformément à la *Loi sur les entreprises d'État (1986)*, les anciens ministères basés à vocation commerciale (Énergie, Postes, Travaux et Développement, Forêts, etc.) sont devenus des « entreprises d'État » gérées par des conseils d'administration. Un bon nombre d'entre elles ont été depuis privatisées.

Entités de la couronne

La restructuration des autres ministères du gouvernement a débuté en 1985. Il a fallu dans un premier temps séparer les conseils en politique des fonctions de prestation de services et intégrer un bon nombre d'organismes de prestation de services à un nouveau niveau d'organismes non ministériels appelés « Entités de la couronne ».

Restructuration du système d'éducation et de santé

En 1988, les conseils scolaires locaux ont été abolis et ont été remplacés dans chaque école par des conseils d'administration élus. Certaines fonctions du ministère de l'Éducation ont été confiées aux entités de la couronne. Dans le secteur de la santé, les collectivités locales, qui ont créé et fourni les services médicaux, ont été remplacées par des sociétés de financement régionales et des entreprises de la couronne à caractère commercial.

Réformes administratives de la fonction publique de base

La *Loi sur le secteur public (1988)* a mis fin au pouvoir centralisateur de la fonction publique. Les chefs de la direction des ministères relèvent de leur ministre et se voient offrir des contrats à durée déterminée basés sur le rendement formel dans lesquels on précise ce qu'il doivent réaliser du point de vue du volume et de la qualité du travail, des délais d'exécution et du budget. Ces dispositions s'appliquent aux ministères d'orientation et de la prestation de services. Les fonctionnaires oeuvrent actuellement au sein de ministères individuels, tandis que les directeurs sont nommés par la State Services Commission.

Ces changements structurels ont été accompagnés par une série de réformes touchant à la gestion et à la responsabilisation conformément à la *Public Finance Act de 1985 (Loi sur les finances publiques)*. Ces réformes ont été notamment marquées par l'introduction de la comptabilité d'exercice et le coût de mise en service pour financer le coût des extrants.

Évaluation

Bien qu'il soit trop tôt pour porter un jugement définitif sur les réformes opérées en Nouvelle-Zélande, une évaluation provisoire, mais révélatrice, faite par Richard Norman et fondée sur les expériences des cadres supérieurs du secteur public, a paru récemment dans le *Journal du New Zealand of Public Administration*⁶. Voici les notes attribuées :

Gestion financière - utilisation de la comptabilité d'exercice (A) : Une réussite indéniable en dépit des préoccupations relatives aux coûts engagés.

Planification à partir des extrants (B+) : Un progrès significatif assorti toutefois de problèmes opérationnels devant être résolus.

⁶ « New Zealand's Re-invented Government: Experiences of Public Sector Managers », réimprimé dans *Commonwealth Innovations*, vol.2 n° 1, janv. févr. mars 1996.

Nouvelles structures (B) : Des rôles mieux définis et un meilleur service offert aux ministres et aux clients, mais un rapiéçage et un manque de communication et de coordination entre les organismes.

Séparation entre les organismes chargés d'établir des politiques et les organismes de prestation de services (note -incertaine) : Des éléments positifs (par exemple des objectifs plus clairs) et négatifs (par exemple une certaine incapacité à fournir des conseils objectifs en matière de politiques⁷) et vue d'ensemble plutôt floue.

Utilisation des contrats à plus court terme (C/B-) : Ces contrats mettent en relief l'aspect rendement mais peuvent nuire à la loyauté et favoriser une orientation à court terme.

Attitude des représentants élus (C-) : Une méfiance significative s'est installée entre les politiciens et les gestionnaires, ce qui risque d'avoir une incidence sur le rendement des organismes gouvernementaux⁸.

Gestion du processus de changement (D) : Ce processus est perçu de façon négative dans la mesure où l'on pense qu'il pourrait être mieux géré.

Bien que l'évaluation ci-dessus ait trait à l'impact des réformes sur les activités de la fonction publique, elle reflète d'une certaine manière l'incidence de ces réformes sur la société néo-zélandaise tout entière. Généralement, les effets des changements sur l'économie néo-zélandaise ont été très positifs, mais nombre de particuliers et de groupes ont eu à payer un lourd tribut, tout au moins à court terme. On s'aperçoit que l'on a parfois pu « fouler aux pieds » la loyauté au profit de l'efficacité qui caractérise maintes réformes de la NGP.

Pour ce qui est des différents moyens d'influencer la prestation de services dont on parle à la section précédente, la Nouvelle-Zélande s'est appuyée sur une approche exécutoire associée à la suppression généralisée des mesures de contrôle et à l'augmentation sous certains aspects des capacités des unités de prestation de services (notamment l'orientation, la stabilité, les facteurs de motivation et l'autorité). Jusqu'à présent, on a moins fait usage des approches habilitantes (consultation, coordination ou conversion) et cela se reflète dans l'évaluation ci-dessus.

Étant donné la cadence et la portée des réformes introduites en Nouvelle-Zélande, on n'est guère surpris. En ce qui concerne les niveaux de service, la Nouvelle-Zélande est passée systématiquement du niveau A (rôle, grandes priorités et structure générale du gouvernement) au niveau B (système de prestation de services), puis au niveau C (élaboration et fonctionnement des systèmes de prestation de services). Si l'on se fie à l'évaluation, les changements effectués aux niveaux A et B ont fait leur effet, mais il reste beaucoup à faire au niveau C, en particulier dans le domaine des ressources humaines.

Enseignements

Quels que soient les sentiments que l'on éprouve envers les objectifs à atteindre ou les conséquences, on ne peut pas nier que l'expérience néo-zélandaise a servi d'exemple relativement à une réforme du secteur public rapide et complète. Dans un rapport récent, la Commission du secteur public a indiqué les sept composantes essentielles d'un processus de réformes réussi. Elles se traduisent par :

- une volonté politique inébranlable;
- des objectifs clairs, approuvés aux plus hauts niveaux, et fondés sur une parfaite connaissance du degré de tolérance de la communauté;
- des principes de base détaillés et bien intégrés, approuvés aux plus hauts niveaux;
- un cadre juridique sain redéfinissant entièrement les règles;
- un échéancier exigeant mais réaliste;
- un noyau de cadres supérieurs unis, très motivés, expérimentés et imaginatifs auxquels on accorde des ressources suffisantes et qui ont carte blanche pour gérer les mises en oeuvre; et

⁷ Cela peut être dû en partie à un manque d'interaction dynamique entre la ligne de conduite et les opérations.

⁸ Cela peut s'expliquer par la confusion des rôles qui parfois rend difficile le maintien d'une relation « contractuelle ».

- des renseignements valables et des réseaux de relations publiques.

Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a estimé que toutes les composantes susmentionnées étaient la condition sine qua non du succès. On s'est aperçu, pour des projets précis, que lorsqu'un ou plusieurs de ces éléments faisaient défaut, il devenait beaucoup plus difficile d'agir, et sur le plan politique et sur le plan administratif, et que l'on avait généralement du mal à atteindre les objectifs initiaux.

LE ROYAUME-UNI

Bien que, à certains égards, le Royaume-Uni ait effectué des réformes moins radicales que la Nouvelle-Zélande, de récents développements lui ont fait occuper le devant de la scène internationale. Les réformes du Royaume-Uni remontent à l'élection des conservateurs, en 1979, qui s'étaient engagés à comprimer les dépenses et à diminuer le rôle du gouvernement. Fervent adepte de la dénationalisation, le gouvernement a privatisé un grand nombre de services publics et a introduit les pratiques du secteur privé dans des secteurs ne pouvant faire l'objet d'une privatisation.

L'Unité de rendement

En 1979, un cadre supérieur du secteur privé a créé et dirigé l'unité de rendement du Premier ministre. Cette unité s'est livrée à un « Examen rigoureux » qui a duré environ 90 jours et visait à réduire les dépenses et à augmenter l'efficacité des activités et des fonctions. Cet exercice a été mené par le personnel des ministères concernés, l'Unité de rendement⁹ jouant un rôle de facilitation et d'encadrement. Cette approche visait à obtenir des ministères qu'ils s'engagent à respecter les constats de l'examen. On a demandé aux ministères de produire un rapport deux ans après que l'examen a indiqué ce qui avait été accompli.

L'initiative relative à la gestion financière

Cet examen rigoureux a permis de mettre en lumière des défauts dans les méthodes de gestion, ce qui a conduit à mettre en œuvre l'Initiative relative à la gestion financière (IGF), en 1982, qui a habilité les gestionnaires à administrer leurs propres budgets en fonction d'objectifs déterminés au préalable. Cette initiative était accompagnée par la mise sur pied de systèmes d'information, de mesures de la production et d'indicateurs de rendement contribuant à l'évaluation de la rentabilité.

Organismes-cadres

Bien que l'IGF ait dans l'ensemble permis d'améliorer la gestion financière et la qualité de l'information transmise aux ministres et aux hauts fonctionnaires, elle a aussi soulevé le problème des pratiques de gestion du personnel. D'autres améliorations ayant été enregistrées dans le domaine de la rentabilité, on a pensé que l'on pouvait donner plus de liberté aux gestionnaires relativement à l'embauche, au licenciement, à la mutation et à la motivation du personnel. Bien que les auteurs du Rapport Ibbs (1988) admettent qu'il y a eu des améliorations, ils préconisent des changements d'attitudes et institutionnels. Ils recommandent que l'on crée des « Organismes-cadres » permettant de mettre en œuvre les activités opérationnelles du gouvernement. Chaque organisme opérerait à l'intérieur d'un cadre d'action et de ressources (sous la forme d'un document-maître) approuvé par le ministre. Par conséquent, à l'image de la Nouvelle-Zélande, on s'est évertué à séparer les politiques des opérations.

Le Rapport Ibbs a été accepté parce qu'il avait l'appui du Premier ministre et qu'il se fondait sur des discussions de grande envergure. La mise en œuvre a été rapide au point que les trois-quarts de la fonction publique du Royaume-Uni travaillent à présent dans des organismes-cadres. Un très haut fonctionnaire, a été nommé gestionnaire pour diriger la mise en place du projet des Étapes suivantes¹⁰ auquel une petite équipe de fonctionnaires a prêté son appui. Cette équipe a contribué à déterminer les services présentant les qualités voulues pour avoir le statut d'organisme, a soutenu l'élaboration de leurs documents-maîtres et a favorisé la formation et le perfectionnement des gestionnaires.

⁹ L'Unité de rendement, dont le travail se poursuit, se compose uniquement de deux hauts fonctionnaires entourés par trois personnes détachées du secteur privé et trois membres d'une équipe de soutien.

¹⁰ Le terme « Étapes suivantes » tire son origine du Rapport Ibbs, *Improving Management in Government : The Next Steps*.

Chaque organisme est placé sous la direction d'un chef de direction qui dispose d'un pouvoir important en ce qui a trait au cadre d'action et de ressources. La majorité (les deux tiers environ) des chefs de direction ont été recrutés par voie de concours public et près de la moitié d'entre eux ont été devancés par des candidats n'appartenant pas à la fonction publique. Le chef de direction est responsable, devant le ministre, de la réalisation des objectifs de rendement annuels qui ont été évalués par lui-même, par le ministre et par le secrétaire permanent du ministère; une grande partie du traitement du chef de direction dépend de la réalisation de ces objectifs. Quoique les chefs de direction soient formellement responsables devant le ministre (on maintient ainsi la reddition de comptes ministérielle), ils doivent en réalité souvent rendre directement des comptes au Parlement sur des questions purement opérationnelles.

Avant de mettre en place un organisme, on cherche à répondre à une série de questions :

- faut-il assumer effectivement la fonction (sinon, il y a lieu de la supprimer)?
- doit-on la confier au secteur privé ou doit-elle être exécutée à contrat? et
- doit-elle être un service gouvernemental ou doit-elle être remplie par un organisme?

On invite les organismes à avoir leur propre système de paie et leur propre système de classification et on s'attend à ce que qu'ils passent à une comptabilité d'exercice d'ici à deux ans. Une note d'information des Étapes suivantes indique que, en février 1996, près de 67 % des fonctionnaires travaillaient dans des organismes-cadres.

La Charte des citoyens

En juillet 1991, le Premier ministre a lancé la *Charte des citoyens*, un programme de dix ans destiné à hausser les normes de service du secteur public et notamment des organismes-cadres. On a chargé un ministre d'exécuter ce programme et on a créé une petite unité au sein de la fonction publique pour en superviser la mise en application. La stratégie de base de ce programme repose sur quatre éléments :

- l'amélioration de la qualité
- le choix du fournisseur de services (si c'est possible)
- l'établissement de normes de service rendues publiques et de méthodes de recours si l'on ne répond pas à ces normes; et
- la rentabilité

On escompte que les organismes-cadres qui sont au service du public publient les chartes ou l'énoncé des normes de la charte décrivant clairement les normes de service proposées auxquelles les clients peuvent s'attendre.

Étude de commercialisation

Dans le Livre blanc du gouvernement « Competing for Quality » (la course à la qualité), paru en 1991, on suggère d'instaurer un esprit de compétition chez les fournisseurs de services du gouvernement. On a invité tous les ministères et les organismes à mener des études de commercialisation (l'on se livre à une évaluation du faire ou du faire faire). Le gouvernement a depuis fait machine arrière en raison, entre autres choses, de la réaction négative des fonctionnaires qui se sont employés à façonner, au sein des organismes, une culture plus orientée vers les clients et qui ont le sentiment qu'ils doivent entrer en concurrence pour leurs propres emplois. Les ministères et les organismes décident à présent pour eux-mêmes jusqu'à quel point les études de commercialisation peuvent les aider à atteindre leurs objectifs de rendement.

Le Livre blanc de 1994¹¹

Ce Livre blanc a dans l'ensemble repris tout ce qui a été dit par ailleurs tout en insistant sur la nécessité de raffermir certains aspects comme le processus de négociation des objectifs. Les auteurs du document admettent que, au regard de la réduction des coûts, la compression de nombreux effectifs peut aller à l'encontre du but recherché, en particulier si l'on engage par la suite à contrat d'anciens fonctionnaires à des taux d'experts-conseils. La grande innovation proposée dans le Livre blanc pourrait être la création d'une fonction publique de hauts fonctionnaires comprenant approximativement 3 500 fonctionnaires, cadres supérieurs pour la plupart, avec qui l'on conclurait des contrats de travail de nature particulière qui stipuleraient, entre autres choses, les motifs pour lesquels un tel contrat prendrait fin.

Le Rapport Trosa

En 1993, on a demandé à Sylvie Trosa, haut fonctionnaire français, de faire le point sur les réformes des Étapes suivantes et de faire des recommandations. Son rapport¹², paru en 1994, a été globalement positif sur ce qui avait été réalisé. Figurent au nombre des réalisations :

- la liberté de trouver des solutions adaptées aux besoins du secteur privé
- une orientation plus marquée vers la clientèle
- de meilleurs gains d'efficience
- une amélioration des communications entre les ministères et les organismes
- une amélioration du rendement

L'auteure a constaté que la plupart des personnes interrogées étaient conscientes de ce qui avait été accompli aux Étapes suivantes, et en reconnaissaient d'ailleurs les avantages. Personne n'a préconisé de retour en arrière.

Elle a notamment recommandé un recours accru aux conseils consultatifs, ministériels, dans la phase d'établissement des objectifs, ainsi qu'une plus grande utilisation des données Fraser¹³, éventuellement grâce à l'appui d'une petite équipe. Elle remarque l'existence d'un fossé culturel entre les ministères et les organismes qui en dépendent. La plupart de ces derniers percevaient ceux des ministères de tutelle comme étant des obstacles bureaucratiques et les ministères, de leur côté, considéraient les organismes comme autant de « petites forteresses où l'on poursuit ses propres objectifs sans égard au reste ». Elle a remarqué que les organismes achetaient de moins en moins de services auprès de leurs ministères respectifs et qu'ils s'intéressaient plus à leurs clients. Pour leur part, les ministères tenaient à l'uniformité d'action et n'étaient pas toujours à l'aise pour gérer la diversité. L'auteure croit qu'afin de combler ce fossé, il faut amener le personnel des ministères à appréhender la culture des ministères et vice versa, ce qui pourrait permettre le partage d'une expérience de travail, par exemple, par le biais de la mobilité de la main-d'oeuvre, par l'instauration de réseaux et par la formation.

Sylvie Trosa a souligné également la difficulté que présente l'établissement d'objectifs valables tenant compte des visées et des besoins contradictoires des clients, ainsi que du temps nécessaire pour le faire. Elle estime qu'on accorde trop de place aux objectifs financiers, faciles à mesurer, et trop peu à ceux qui ont trait au niveau de service. Cela étant, à l'étape de l'établissement des objectifs, on passe souvent outre ceux qui ne sont pas facilement mesurables.

¹¹ The Civil Service: Continuity and Change CMND 2627, HMSO 1994.

¹² Sylvie Trosa *Next Steps: Moving On*, Février 1994.

¹³ « Données Fraser », d'après Sir Angus Fraser, à qui le premier ministre avait demandé, en 1990, de faire enquête sur les rapports entre les ministères et leurs organismes de tutelle. Il a notamment recommandé que l'on nomme, au sein de chaque ministère, une personne qui serait chargée de la coordination avec les organismes, pour le compte de la direction.

Le Rapport Massey

Certains aspects de l'initiative des Étapes suivantes ont été en outre examinés par Andrew Massey et les résultats de ces travaux ont été publiés en 1995¹⁴. Comme le titre du rapport l'indique, Massey a été particulièrement attentif à l'impact des réformes sur l'élaboration des décisions. Il a conclu que le système des organismes n'a pas fait de fausse distinction entre les directives et la gestion, mais permet plutôt aux décisionnaires de mieux apprécier l'importance de la mise en oeuvre dans la poursuite de leurs objectifs. La possibilité qu'ont les chefs de la direction d'approcher les ministres et les hauts fonctionnaires permet d'apporter cet aspect mise en oeuvre influant sur l'élaboration des politiques¹⁵.

Massey fait également remarquer les effets positifs des Étapes suivantes sur la responsabilisation. C'est la conséquence de certains facteurs y compris :

- les précisions sur les fonctions et les rôles des fonctionnaires et sur les organismes auxquels ils appartiennent;
- l'utilisation de mesures de rendement, de contrats et de chartes qui ont fourni une grande quantité d'information dont les ministres et le Parlement peuvent se servir pour responsabiliser la fonction publique; et
- les systèmes budgétaires qui clarifient les rapports entre les dépenses et les mesures à prendre.

Par conséquent, l'initiative a donné la possibilité au Parlement et aux ministres d'avoir une connaissance plus approfondie de la manière dont les composantes opérationnelles du gouvernement fonctionnent, ce qui permet d'exercer un contrôle plus efficace.

Enseignements

Dans un article récent, David Falcon¹⁶ tire trois leçons importantes des réformes entreprises par le Royaume-Uni.

1. Il est important de consulter un large éventail de fonctionnaires et de recueillir leurs opinions si l'on veut obtenir leur engagement envers les mises en oeuvre (comme cela a été fait dans le Rapport Ibbs).
2. Les forces externes sont nécessaires au changement et il faut plus stimuler et exploiter les forces internes pour parvenir à ancrer le changement (les trois unités clés, à savoir l'unité chargée de la rentabilité, celle responsable des étapes suivantes et celle chargée de la rédaction de la charte ont assumé une fonction d'encadrement et ont joué le rôle de catalyseurs laissant aux ministères le soin d'exécuter le travail).
3. Il est impossible de faire progresser une organisation si l'on ne fait pas progresser ceux et celles qui la composent (autrement dit, la formation doit être intégrée au processus de changement organisationnel).

Conclusions

Par rapport au modèle présenté à la Section 3, les réformes apportées aux Étapes suivantes au Royaume-Uni ont débuté au niveau A, la mise en plan des organismes-cadres ayant fait l'objet d'une transformation radicale des liens hiérarchiques dans l'ensemble de la fonction publique. Dans l'analyse des solutions possibles à privilégier, on a tenu compte des décisions prises au niveau A (abandon ou privatisation de la fonction) et au niveau B (création d'un organisme). On a insisté sur les objectifs de rendement et sur le projet de rédaction d'une charte pour inciter à l'efficacité et à l'instauration d'une culture axée sur le service à la clientèle (niveau C). L'un des aspects intéressants de l'expérience conduite au Royaume-Uni réside dans la tentative d'introduire un niveau décisionnel B (étude de commercialisation) après la première prise de décisions. On a cependant décidé de modifier la teneur des études de commercialisation, car elles auraient pu saper les efforts déployés en vue de modifier la culture établie de l'organisme. Cela montre à quel point il est opportun de progresser de façon logique et de passer du niveau A, au niveau B, puis au niveau C, et rappelle que des décisions ultérieures prises aux paliers supérieurs peuvent toujours annihiler le travail réalisé aux échelons inférieurs, sauf si ces deux séries de décisions se renforcent mutuellement.

¹⁴ Andrew Massey *After Next Step: An Examination of the implications for Policy Making of the Developments in Executive Agencies*, OPSS, janvier 1995.

¹⁵ Ce rôle sur le plan de la politique est inscrit dans certains documents cadres.

¹⁶ David Falcon Background Section in *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management: A Profile of the Public Service of the United Kingdom*, the Public Service Country Profile Series: No.2, Commonwealth Secretariat, 1995.