

EXPLORATIONS N° 8

Repenser les politiques

RENFORCER LA
CAPACITÉ D'ÉLABORER
LES POLITIQUES

RAPPORT D'UN COLLOQUE

Centre canadien de gestion
Janvier 1996

Canada

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

***par téléphone au (613) 943-8370
par télécopieur au (613) 995-0286***

***Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas
nécessairement les vues du Centre canadien de gestion***

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1996
N° SC94-57/8- 1996
ISBN 0-662-62084-4



Un mot du CCG

Notre façon d'établir la politique publique connaît des transformations en réaction aux forces très puissantes qui modifient nos besoins et défient nos valeurs, nos attitudes et nos comportements à titre de particuliers, de communautés et de nations dans le village global. Les questions auxquelles nous faisons face aujourd'hui présentent un profil différent de celles du passé et les moyens à notre disposition pour les régler sont davantage caractérisés par la collégialité et la transparence. Nous sommes amenés par la force des choses à repenser non seulement les politiques elles-mêmes, mais aussi l'efficacité des processus et l'adéquation des ressources que nous utilisons.

Pour faciliter ce réexamen, le Centre canadien de gestion a mis au point et lancé le programme Repenser les politiques. Ce programme offre aux stratèges de l'administration fédérale et d'ailleurs la possibilité d'affiner leurs compétences, d'imaginer de nouvelles approches à la formulation des politiques et d'enrichir et maintenir une culture et un réseau à toute épreuve en matière de politique. Il comprend des ateliers, des discussions en groupe et des exposés-programme de la part d'experts.

Le CCG a donc le grand plaisir de publier le présent rapport du débat d'experts et du discours-programme de Repenser les politiques, événements tenus en juin 1995 dans la région de la capitale nationale et transmis par vidéoconférence à quatre autres centres au Canada (Vancouver, Montréal, Moncton et Halifax).

Les conférenciers d'honneur étaient l'honorable Warren Allmand, CP, député, et M^{me} Jocelyne Bourgon, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet du gouvernement du Canada. Les panélistes étaient Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada, Gordon Ritchie, président-directeur général de Strategico, Claire Morris, secrétaire du Cabinet et greffière du Conseil exécutif du Nouveau-Brunswick et Janet Smith, à ce moment-là sous-ministre de la Diversification économique de l'Ouest. La discussion de groupe a apporté d'importantes idées et pistes de réflexion sur la formulation des politiques qui peuvent sans aucun doute servir à relever les défis qui se présentent dans ce nouvel environnement en expansion.

Le CCG espère que le présent rapport enrichira le dialogue qui se poursuit parmi les stratèges et ne manquera certainement pas de renforcer les processus et les moyens de formulation des politiques au Canada.

Janet R. Smith
Directrice

Carl A. Taylor
Directeur du programme

Table des matières

<i>Un mot du CCG</i>	i
Discours-programme — Au carrefour des politiques et de la scène politique <i>L'honorable Warren Allmand</i>	1
Discussion de groupe <i>Panélistes : Ivan Fellegi Janet Smith Claire Morris Gordon Ritchie Animatrice : Lorette Goulet</i>	7
Séance plénière — Renforcer le processus d'élaboration des politiques <i>Jocelyne Bourgon</i>	23
<i>Notes biographiques</i>	33

Discours-programme — Au carrefour des politiques et de la scène politique

L'honorable Warren Allmand

Les rumeurs annonçant l'avènement d'un nouveau style dans l'élaboration des politiques sont largement exagérées. Les rapports entre ministres, parlementaires et fonctionnaires sont identiques à ce qu'ils étaient il y a environ 30 ans, lorsque j'ai fait mes débuts en politique. Ce n'est que lorsque le gouvernement est minoritaire ou que la majorité parlementaire est mince que le Parlement parvient à exercer une influence sur les politiques de l'administration fédérale. Dans de telles situations, relativement clairsemées, le gouvernement est obligé de consulter sérieusement l'opposition ainsi ses députés d'arrière-banc, de manière à obtenir la collaboration du Parlement et à faire approuver ses projets législatifs.

Il est vrai que des efforts ont été déployés récemment pour réformer le Parlement, dans le but manifeste d'accroître le rôle des comités et des députés d'arrière-banc; toutefois, ces changements ont été plus symboliques que réels. Les projets de loi sont maintenant soumis aux comités avant la deuxième lecture, les budgets de dépenses et les plans budgétaires sont mis à la disposition des députés un an avant les dépenses proposées et les projets de loi venant de députés seront désormais sujets à des votes libres; toutefois, aucun de ces changements ne signifie que le gouvernement tienne plus compte qu'avant de l'opinion des députés.

Le dépôt des projets de loi devant les comités avant la deuxième lecture (c'est-à-dire avant l'approbation de principe de la Chambre

2 / Renforcer la capacité d'élaborer les politiques

des communes) ne permet guère plus aux députés de proposer des modifications. Les ministres font savoir aux membres du comité quelles sont les politiques de l'administration et dans quelle mesure celle-ci est prête à accepter des modifications — et les membres du comité doivent s'en tenir à ce cadre préétabli. De même, les ministres informent les députés de la position du gouvernement sur les projets de loi présentés par des députés, même si ces projets sont sujets à un vote libre.

L'étude d'un projet de loi par un comité avant la deuxième lecture s'apparente à une stratégie utilisée dans le passé et qui consistait à saisir un comité d'une question ou d'un projet de loi précis, processus qui s'avérait plus ou moins efficace selon les cas. À de rares exceptions près, toutefois, même les rapports appuyés unanimement par tous les partis siégeant en comité ont eu peu de répercussions. S'il y a eu des exceptions, c'est surtout parce qu'une personne seule — ministre ou président de comité, et non le gouvernement dans son ensemble — tenait à faire participer les parlementaires et, résolue à effectuer des changements, choisissait de recourir au système de comité dans ce but bien précis.

Les limites de temps et de ressources constituent d'autres facteurs qui affaiblissent l'efficacité du rôle du Parlement en matière d'élaboration des politiques. Le Parlement est saisi d'un nombre trop élevé de projets de loi dans des délais trop serrés, l'attribution de délais et la clôture étant des règles qui visent autant la Chambre des communes que les comités. Le temps et les ressources dont dispose le Parlement pour étudier les projets de loi proposés sont également très sensiblement inférieurs à ceux dont disposent le gouvernement et la fonction publique. Un cabinet de 23 ministres, appuyé par une armée de fonctionnaires, submerge le Parlement de projets de loi, de budgets et de budgets des dépenses en espérant une adoption rapide de son programme. Les politiques concoctées durant une

année ou plus au fin fond des ministères finissent par être présentées un beau jour au Parlement sous forme de projets de loi qui doivent être adoptés en quelques mois. Les députés sont censés bien connaître les documents législatifs débattus au sein des comités auxquels ils siègent, ainsi que les autres projets de loi relatifs aux sujets qui les concernent en qualité de représentants de leurs électeurs, d'où une charge de travail stupéfiante.

Le renouvellement des députés constitue un autre facteur qui affaiblit l'efficacité du Parlement sur le plan de l'élaboration des politiques. Le parlement actuel renferme un nombre de nouveaux députés sans précédent, autant dans les rangs du gouvernement que dans ceux de l'opposition. Cela signifie un manque d'expérience des parlementaires appelés à transiger avec les ministres et les fonctionnaires et une mémoire collective plus courte des actions passées, des mesures qui ont donné des résultats et de celles qui ont mené nulle part.

Le caucus a également vu affaiblir sa capacité d'influencer la politique gouvernementale. Il représentait auparavant le creuset privilégié au sein duquel on concoctait en privé cette politique, et permettait aux députés d'arrière-banc d'informer le Cabinet de l'opinion de la base. Toutefois, ce caucus est devenu un théâtre de contestation des décisions du gouvernement par les députés et de justification ou de promotion par les ministres de politiques qui ont déjà fait l'objet d'une décision. Le caucus a réussi à faire repousser un projet de loi à une seule occasion au cours du présent parlement. Le calendrier des réunions illustre lui-même cet état de choses; auparavant, le Cabinet se réunissait le lendemain de la réunion du caucus, alors qu'aujourd'hui il se réunit la veille. De plus, les comités du caucus ont proliféré et nombre d'entre eux se réunissent parallèlement, aux mêmes dates ou heures que les comités de la Chambre, d'où la difficulté pour les députés de donner partout leur plein rendement. En

4 / Renforcer la capacité d'élaborer les politiques

conséquence, il est devenu impossible d'atteindre un consensus représentatif au sein du caucus. Là encore, les ministres se servent des comités du caucus pour expliquer des décisions qui ont déjà été prises ainsi que pour donner aux députés des arguments qui leur permettront de justifier la politique gouvernementale.

Compte tenu de ces circonstances, qui peut encore croire que le Parlement analyse de manière approfondie et réfléchie la vaste gamme des questions dont il est saisi?

Que peut-on faire pour renforcer le rôle du Parlement sur le plan de la politique gouvernementale? Il est à supposer que l'on croie que le Parlement devrait faire plus qu'approuver aveuglément, et c'est ce que je crois personnellement. D'une part, le Cabinet n'est pas le seul réservoir de compétences : ses membres sont choisis en fonction de nombreux critères, dont les plus importants ne sont peut-être pas la capacité d'élaborer des politiques ou la compétence dans un domaine précis. Pour que les députés talentueux et compétents qui ne font pas partie du Cabinet puissent intervenir (et nombre d'entre eux quittent au bout d'un mandat s'ils n'ont pas la possibilité de le faire), il faut que le Parlement soit en mesure d'exercer un rôle plus positif. Un tel Parlement, qui pourrait par exemple influencer davantage les politiques, prendrait ses responsabilités au sérieux, vérifierait plus à fond chaque dossier, exigerait une consultation plus conséquente et collaborerait de manière plus efficace avec les ministres et les fonctionnaires dès le début du processus d'élaboration des politiques.

Toutefois, ce n'est pas en effectuant des changements mineurs ou marginaux que l'on parviendra à créer un tel rôle. La principale réforme à réaliser consiste à abolir la convention selon laquelle un vote sur un projet de loi gouvernemental est un vote de confiance envers le gouvernement, qui oblige les députés ministériels à voter en faveur des programmes de ce gouvernement. Les décisions

relatives aux projets de loi, qu'elles soient prises en comité ou à la Chambre, ne devraient avoir rien à voir avec la confiance au gouvernement; les questions de confiance devraient exiger une motion précise de confiance ou de censure.' C'est cette tendance que l'on retrouve à Westminster depuis un certain nombre d'années déjà et une vingtaine de membres du caucus de Margaret Thatcher, par exemple, ont systématiquement voté contre le gouvernement sur divers projets de loi, avec pour conséquence le rejet de certains projets, sans pour autant que cela ne soit considéré comme une question de confiance.

Si les députés savent qu'ils peuvent faire rejeter un projet de loi sans renverser le gouvernement ou mettre le premier ministre dans l'embarras, ils n'hésiteront pas à le faire à l'occasion et une telle perspective inciterait fortement le gouvernement à consulter le Parlement plus sérieusement dès le départ. Le processus prendrait plus de temps, mais les résultats seraient meilleurs pour le pays.

À titre d'étape transitoire, les gouvernements pourraient réévaluer la notion de discipline de parti, en abandonnant par exemple la coutume qui consiste à exclure des comités les députés qui ne votent pas en faveur des programmes du gouvernement, particulièrement lorsque les projets de loi ne concernent pas des thèmes traités par le programme électoral du parti. Une telle mesure favoriserait également des consultations plus valables avec les parlementaires, le gouvernement étant contraint d'évaluer plus sérieusement le degré de soutien de ses propositions avant de demander le vote.

-
- Comme conséquence de ce changement, le premier ministre n'aurait plus la prérogative de demander la dissolution du Parlement et une élection générale; la dissolution du Parlement ne pourrait être demandée que si celui-ci, saisi d'une motion du premier ministre, a adopté une résolution spéciale afin de demander une telle dissolution aux fins d'une élection.

Discussion de groupe

Panélistes : Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada
Janet Smith, sous-ministre, Diversification de l'économie de l'Ouest (à présent directrice du Centre canadien de gestion)
Claire Morris, greffière du Conseil exécutif et secrétaire auprès du Cabinet, Nouveau-Brunswick
Gordon Ritchie, directeur général, Strategico

Animatrice : Lorette Goulet, Conseiller spécial auprès de la directrice et
Chercheur principal invité, Centre canadien de gestion

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE RENFORCEMENT DES SERVICES D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Ivan Fellegi a résumé les conclusions du Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement fédéral, qui ont été présentées au Comité de coordination des sous-ministres (politique) en avril 1995.

Compte tenu de l'abondance des questions importantes que doit traiter le gouvernement,* ainsi que de la nécessité de faire preuve d'une rigueur et d'un professionnalisme accrus en ces temps de restrictions budgétaires et de baisse de la confiance des citoyens envers

Le groupe de travail a mis en évidence les questions suivantes : la mondialisation et ses répercussions sur les politiques nationales; les facteurs déterminants du succès sur le marché du travail, ce qui inclut l'éducation et la formation; le vieillissement de la population canadienne et ses répercussions; l'examen de la sécurité sociale; les facteurs déterminants de la santé et les coûts des soins médicaux; l'évolution de la nature et du rôle de la famille; la prévention de la criminalité; la justice correctionnelle; le développement durable; les questions autochtones.

les pouvoirs publics, le besoin de se doter d'une très bonne capacité d'élaboration des politiques, loin d'avoir diminué, semblerait même, selon certains, plus pressant que jamais, compte tenu de la période d'adaptation aux bouleversements nationaux et internationaux que nous traversons.

Le groupe de travail a toutefois relevé des faiblesses, particulièrement en ce qui a trait à la capacité de traiter les questions stratégiques et horizontales, c'est-à-dire les problèmes à long terme qu'il est souvent impossible d'inscrire au programme d'élaboration des politiques à cause des impératifs qu'imposent les problèmes à court terme. De plus, rares sont les forums ou les occasions qui permettent d'analyser ces questions à plus long terme (au sein des ministères ou entre eux). La gestion des questions horizontales importantes affiche également, de temps à autres, certaines faiblesses attribuables à l'imprécision du rôle des principaux ministères, au manque de clarté des objectifs des examens d'envergure; à l'insuffisance des directives des agences centrales au début des examens horizontaux importants; et aux carences du soutien durant l'examen lui-même.

Selon les constatations du groupe d'étude, la qualité du travail d'élaboration des politiques dépend de la demande qui existe à cet égard; cette qualité ne peut être garantie si les ministres, les sous-ministres ou les agences centrales ne manifestent aucune exigence en ce sens.

Le groupe de travail a conclu que les ministères devaient demeurer les principaux responsables du travail d'élaboration des politiques, par opposition à la formule d'une unité spécialisée dans ce domaine ou d'un groupe de réflexion centralisé. Pour que les ministères puissent assumer cette responsabilité avec efficacité, il faut accorder plus d'attention aux éléments suivants :

- planification stratégique

- élaboration et gestion de données
- participation du personnel opérationnel
- articulation plus rigoureuse des résultats attendus
- recours à l'évaluation à titre de mécanisme de rétroaction.

À l'échelon central, il faut chercher à améliorer les moyens permettant : de définir les questions qui ont une importance stratégique; de fixer les paramètres de leur analyse; d'orienter le processus d'élaboration des politiques horizontales; à plus long terme, de stimuler la rigueur de l'analyse et de l'élaboration des politiques au sein des ministères, en posant les questions pertinentes et en exigeant un travail de qualité; et, finalement, de promouvoir la mise sur pied de réseaux interministériels.

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Les recommandations du groupe de travail ont mis l'accent sur cinq points essentiels :

1. La nécessité d'un examen par la haute direction (selon les besoins, certains ministères n'estimant pas que cet examen se justifie dans leur cas) des moyens dont disposent les ministères pour :
 - articuler les priorités à long terme
 - évaluer la solidité des options et des scénarios
 - élaborer des évaluations qualitatives et quantitatives se prêtant à une analyse rigoureuse après coup
 - communiquer et défendre les différentes options à l'échelle interne ainsi qu'auprès des parties intéressées
 - recourir à l'évaluation à titre de mécanisme de rétroaction.

10 / Renforcer la capacité d'élaborer les politiques

2. La nécessité de doter le Bureau du Conseil privé (BCP) d'une fonction de faible taille, mais influente, afin de maintenir la demande nécessaire pour un travail de haute qualité en matière d'élaboration des politiques et y parvenir grâce aux mesures suivantes :

- fixer les priorités relatives aux questions à long terme
- clarifier les mandats des initiatives interministérielles
- résoudre les questions essentielles au bon fonctionnement du projet interministériel
- stimuler et étayer la capacité des ministères dans ce domaine.

Relativement à ce point, le groupe de travail considère que le BCP joue le rôle d'un agent de changement culturel, qui n'assume aucune fonction bureaucratique particulière.

3. Le rôle du greffier du Conseil privé pour encourager un changement de culture parmi les hauts fonctionnaires au moyen d'une diversité de mesures, notamment :

- inviter les ministères à dégager les questions stratégiques
- confier à un comité de sous-ministres le mandat de définir les options relatives au rôle fédéral dans un monde en mutation
- faire le lien entre les questions horizontales et stratégiques et les travaux du Cabinet
- amorcer, contrôler et promouvoir la collaboration interministérielle (en attribuant des mandats bien précis aux différentes parties)
- offrir une rétroaction pertinente.

Un certain nombre d'initiatives liées à ces objectifs sont déjà en cours.

4. La nécessité de renforcer le groupe des intervenants qui travaillent à l'élaboration des politiques en recourant aux formules suivantes :

- comités spéciaux
- comité de coordination composé des présidents des sous-comités.

Un des comités devrait se charger, tout particulièrement, de faciliter des échanges sur les expériences qui touchent les relations efficaces avec les groupes universitaires et d'élaboration de politiques en dehors du gouvernement fédéral (par exemple, les groupes de réflexion).

Le groupe de travail a également recensé de nombreux exemples de pratiques exemplaires dans le domaine de l'analyse et de l'élaboration des politiques au sein de certains ministères, pratiques qui ne sont pas mises à profit par tous les ministères et qu'il conviendrait de diffuser plus largement au sein des groupes chargés de l'élaboration des politiques.

5. Un éventail de mesures visant l'amélioration de la gestion du personnel dans le domaine de l'élaboration des politiques, ce qui inclut le recrutement, la formation, le perfectionnement et la gestion de carrière.

La plupart des ministères ont réagi aux propositions du groupe de travail en appuyant majoritairement les observations relatives à la gestion des questions horizontales et stratégiques et en accordant en général leur soutien au concept de la création d'un comité de coordination de hauts fonctionnaires (sous-ministres adjoints/politique ou équivalent) dans le but de promouvoir le perfectionnement des intervenants dans le domaine de l'élaboration des politiques et d'améliorer la gestion du personnel dans ce même domaine. La nécessité de miser avant tout sur le maintien des ressources ministérielles

affectées au travail d'élaboration des politiques a fait l'objet d'un consensus évident; toutefois, les avis sont plus partagés quant aux recommandations sur les mesures à prendre pour assurer le maintien de cette capacité ainsi qu'aux questions liées au personnel.

ABOLITION DE CERTAINS MYTHES

Prenant la parole ensuite, Janet Smith s'est attaquée à ce qu'elle appelle les mythes entourant les politiques gouvernementales et leur élaboration. Elle a affirmé que tout d'abord, il est faux de penser que de grands progrès puissent être accomplis avec la rapidité de l'éclair. Les changements concrets se font graduellement et en périphérie. Il est possible de transformer les politiques et les mécanismes de leur mise en oeuvre (voir, par exemple, le domaine des transports), mais ce processus s'échelonne sur des années, voire sur des décennies. Les pouvoirs publics peuvent et doivent faire preuve de leadership dans certains domaines d'intervention, mais ils ne peuvent réaliser des changements trop rapides pour la capacité d'assimilation du public, qui ne sera pas disposé à se rallier à la nécessité d'une mesure correctrice si l'élément qui ne fonctionne pas ne lui est pas évident.

Le deuxième mythe veut qu'il existe une solution parfaite. Si tel est le cas, la solution n'est pas celle qui est basée sur des données, sur l'analyse et sur des modèles économétriques : il s'agit de la solution que la société est prête à accepter. L'élaboration des politiques doit se faire en tenant compte aussi bien des faits que des goûts de la population. Le Programme énergétique national constitue la meilleure illustration de ce qui peut survenir lorsque les décideurs oublient cette règle.

La troisième erreur consiste à croire que les gouvernements peuvent se contenter de «vendre», au moyen de programmes de

«communication», les politiques qu'ils ont élaborées. La population est beaucoup mieux informée et lit beaucoup plus qu'il y a quelques décennies. Pour être persuadés de la nécessité et de l'efficacité d'une politique, les citoyens doivent pouvoir participer de manière plus active au processus de définition des problèmes et d'analyse des différentes options; c'est à ce prix qu'est gagnée leur acceptation du résultat. Dans le cas du libre-échange, par exemple, la nécessité de cette politique ne faisait aucun doute dans les cercles des stratèges depuis des années; toutefois, aucun effort n'a été déployé pour amener le public à se prononcer; lorsqu'on a fini par lui annoncer «la» solution, la population a voulu savoir ce qui n'allait pas au départ.

L'évaluation des politiques constitue un autre domaine qui se prête aux mythes et aux hypothèses erronées lorsqu'on cherche à en définir la stratégie et à la justifier. L'évaluation se justifie dans le cas où les résultats vont être utilisés concrètement. L'expérience révèle, toutefois, que les évaluations sont rarement lues. Pourtant, un immense dispositif d'évaluation a été mis en place.

Enfin, la définition des problèmes dans le contexte de l'élaboration des politiques fédérales se fait trop souvent dans une perspective réductionniste qui empêche d'accorder suffisamment d'attention à la situation dans son ensemble, c'est-à-dire aux grandes questions qui chevauchent les divers secteurs d'intervention et qui ont des répercussions sur tous les ministères. La définition des problèmes dans chaque secteur d'intervention doit s'inscrire dans une vision plus générale du contexte, qui tient compte des grandes questions — vieillissement de la population, soins de santé, problèmes d'iniquité entre générations — de manière à ce que toutes les politiques sectorielles puissent être alignées progressivement selon une orientation commune. Nombre des décideurs déplorent que les problèmes et les solutions proposés sont traités sans fil conducteur. Le gouvernement semble donc ne pas avoir de vue d'ensemble des grandes

questions : il applique des politiques contre-productives ou contradictoires dans les différents secteurs d'intervention.

Qu'entendons-nous par «politiques»? Concrètement, il s'agit simplement de la façon de prendre des décisions. Différentes façons d'aborder l'élaboration des politiques ont connu leurs heures de gloire, cette activité étant considérée tour à tour comme une science, un art ou un métier. La démarche privilégiée durant les années 1960 — collecte de données, formules, modèles et mises à l'essai — a connu une baisse de popularité parce qu'elle n'a pas cessé de se complexifier et de s'éloigner des réalités qui déterminaient le cours des événements dès les années 1980. L'élaboration des politiques est un art; il n'existe aucune formule pour ce faire, et cet art n'est pas donné à tous les hauts fonctionnaires, même s'ils ont accès à la «bonne» information et aux analyses pertinentes. Des facteurs isolés comme le tempérament influent sur la capacité de formuler des politiques.* Lorsqu'il s'agit de repenser les politiques, l'analyse et l'information sont des éléments qui comptent, mais l'intuition et le jugement ont également une importance qui est trop souvent sous-estimée.

Si l'on définit les politiques comme étant une modalité de prise de décisions, les aspects liés au processus revêtent de l'importance. Voici certaines règles susceptibles de régir ce processus.

- Les bonnes politiques sont affaire de beaucoup de temps et de dialogue; les politiques qui en font fi sont vouées à l'échec. Le processus peut être ardu et il sera parfois difficile de concilier des arguments et des opinions contradictoires; toutefois, le résultat est meilleur pour le pays, et c'est bien là ce qu'on attend d'une fonction publique efficace.

* Voir Pitcher, Patricia C. *Artists, Craftsmen and Technocrats: the Dreams, Realities and Illusions of Leadership*, Toronto : Stoddart, 1993.

- L'élaboration des politiques doit être axée sur ce qui revêt une importance véritable. Le processus actuel est trop souvent centré sur les opérations au détriment d'une vision plus globale.
- Tous les intervenants ont des arguments solides; il convient donc de nommer un arbitre. C'est le rôle que doit jouer le BCP : non pas prendre les décisions, mais faire la part des choses entre les différents points de vue.
- Les problèmes ne sont pas réglés pour toujours, ils vont et viennent. Nombre de problèmes importants n'ont pas de solution; ils reviennent constamment et il faut s'attaquer sans cesse à leurs manifestations au moyen d'une action progressive dans chaque secteur d'intervention.
- Les ministères doivent faire face à la complexité des problèmes horizontaux et rechercher des solutions eux-mêmes. Ils doivent éviter la «délégation à rebours» au BCP. Les comités interministériels peuvent et doivent fonctionner. Le BCP intervient plus tard pour recenser les différents points de vue et trouver un terrain d'entente si possible.
- Il est impossible d'élaborer des politiques valables en demeurant assis à son bureau, que ce soit à l'administration centrale ou au sein d'un service régional. Les décisions ne se font pas toutes entre les murs des bureaux de stratèges.

PERSPECTIVES EXTERNES ET INTERNES

Selon Gordon Ritchie, l'âge d'or de la fonction publique n'a pas été aussi rose qu'on veut bien le dire, même si la période des années 1960 et 1970 — et jusqu'au milieu des années 1980 — a été très motivante pour les personnes dynamiques qui oeuvraient au sein de la fonction publique. À l'époque, la restructuration de l'économie, de la société et de l'appareil gouvernemental lui-même amenait le gouvernement fédéral à élaborer des politiques dans toute une série

de domaines, en disposant de vastes ressources financières, ce qui lui permettait de persuader la population des avantages des mesures qu'il prenait. Les stratèges de l'époque ont toutefois omis d'examiner les répercussions systémiques et à long terme des politiques qu'ils prônaient et d'exploiter avec toute la prudence qui aurait été de mise les derniers outils d'analyse à leur disposition. De plus, même durant cette période grisante, le moral au sein des bureaux de stratèges était toujours bas : il fallait jouer des coudes, les résultats étaient trop lents à se manifester et le travail n'était pas considéré comme étant aussi valorisant que les activités opérationnelles concrètes. Aujourd'hui, le travail des stratèges est encore plus difficile en partie à cause des décisions de ceux qui les ont précédés.

Parallèlement, les attentes des intervenants du secteur privé à l'égard des politiques du secteur public n'ont pas diminué, loin s'en faut. En dépit de la rhétorique populaire, les entreprises ne veulent pas que le gouvernement cesse de se mêler de leurs affaires, car les décisions gouvernementales ont des répercussions sur les conditions qui influent sur leurs décisions. Il faut que le gouvernement se mêle des affaires du secteur privé car autrement c'est l'instabilité qui s'installe et, avec elle, l'augmentation des risques, la hausse des coûts et l'incertitude. Le secteur privé ne souhaite pas que le gouvernement se retire : il réclame plutôt de bonnes décisions.

La stratégie des entreprises privées consiste, entre autres, à se faire une idée intelligente de la position de l'organisation vis-à-vis du reste du monde et à se doter d'une vision de l'avenir de l'organisation avec un plan concret des mesures à prendre pour y parvenir. Le secteur privé estime en général que ces mêmes principes devraient s'appliquer aux politiques du secteur public et qu'il devrait en résulter un cadre directeur prévisible et clair qui permet de prendre des décisions opérationnelles et sur lequel devrait être aligné l'ensemble des politiques, des programmes et des activités de réglementation

du gouvernement. Toutefois, le secteur privé constate tout autre chose. Il voit un manque de responsabilité et de l'improvisation de la part des agences centrales. Il voit des comités interministériels qui se réunissent de plus en plus fréquemment et dont les résultats concrets sont de plus en plus minces. Il constate un manque flagrant de cohérence parmi les services gouvernementaux.

Le secteur des affaires recherche donc bel et bien des indices que le gouvernement est capable de maîtriser le processus d'élaboration des politiques, soit :

- Une délimitation précise des responsabilités : qui est responsable des décisions? Les décideurs sont trop nombreux et ils ne communiquent pas entre eux.
- Une analyse honnête des politiques : les analystes sont-ils récompensés pour dire aux autorités ce qu'il en est vraiment, ou sont-ils considérés comme des agents provocateurs ou des récalcitrants devant les orientations venant des dirigeants politiques?
- Un système qui fonctionne : les leviers de commande fonctionnent-ils? Donne-t-on une orientation en matière de politiques et les organismes opérationnels emboîtent-ils le pas?
- Une conjonction de l'acte à la parole : c'est celui qui paie les violons qui choisit la musique. Les ressources nécessaires doivent être allouées de manière à renforcer les décisions et les priorités.
- Une décroissance stratégique et non symbolique. C'est précisément lorsque les ressources sont rares que la stratégie doit être bien pensée. Les entreprises se réorganisent en prenant des mesures radicales de manière à préserver leurs activités essentielles, en mettant à pied du personnel administratif et en consacrant des ressources à la gestion des services hiérarchiques. C'est toutefois l'opposé qu'on constate au sein des pouvoirs publics.

Jamais dans l'histoire du Canada l'élaboration des politiques n'a été aussi difficile et ingrate. Toutefois, jamais il n'a été aussi urgent de mettre sur pied un cadre stratégique rigoureux, non seulement pour assurer le fonctionnement interne des services, mais également pour préparer la société et l'économie aux temps difficiles qui s'annoncent.

LA STRATÉGIE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

En participant à la discussion depuis Fredericton, Claire Morris a expliqué comment la province voit l'élaboration des politiques, en retraçant l'expérience récente du Nouveau-Brunswick. La stratégie de la province sur ce plan au cours des huit dernières années présente cinq caractéristiques bien précises :

1. L'élaboration des politiques est inséparable des objectifs poursuivis, l'autosuffisance étant une idée-force dont s'inspire la province pour définir ses politiques et élaborer ses programmes. Le plan d'action du gouvernement a été formulé pour la première fois dans le cadre d'un document de 1987 intitulé *Vers un changement* qui a été, par la suite, complété par différents énoncés de principes présentant un vaste éventail d'engagements qui a guidé l'élaboration des politiques durant plusieurs années.
2. L'élaboration des politiques engendre des décisions responsables sur le plan financier, ce qui n'est pas synonyme de décisions axées sur des impératifs financiers. Tout travail d'élaboration des politiques doit s'intégrer dans le cadre financier et doit respecter la volonté très manifeste du gouvernement d'équilibrer les recettes et les dépenses. Les objectifs en matière de politiques et de finances ont le même poids et doivent concorder en tout temps.
3. L'élaboration des politiques est à la fois verticale et horizontale. Se déroulant à l'intérieur des ministères, elle s'insère dans le cadre

général des politiques du gouvernement. Toutefois, les politiques adoptées doivent être compatibles avec d'autres mesures complémentaires ou connexes. Afin de garantir cette compatibilité horizontale, le comité du cabinet chargé des orientations et des priorités examine minutieusement les répercussions économiques et sociales des politiques et veille ainsi à leur intégration. Il peut arriver que quatre ou cinq ministres soient appelés à signer un document du cabinet afin de s'assurer que toutes les répercussions d'une politique donnée aient été prises en compte. Le cadre général des politiques sert de point de repère aux ministères d'exécution et est indispensable à l'intégrité du processus, au même titre que l'intégration horizontale au niveau du cabinet.

4. L'élaboration des politiques est pragmatique et axée sur les valeurs. Non seulement les politiques doivent être séduisantes sur le plan de la formulation, mais elles doivent également être applicables. C'est là où la participation des parties intéressées devient essentielle. Ce processus est plus long et plus ardu, mais il garantit que les résultats pourront être appliqués concrètement à une vaste échelle. Au niveau provincial, les répercussions des politiques sont senties et immédiates, et la réaction à celles qui sont mal ciblées ou qui ont des conséquences inattendues est également rapide. Cela incite fortement les responsables à ne pas se tromper dans leurs décisions.
5. L'élaboration des politiques est souple et ouverte : les conséquences inattendues doivent être traitées et résolues avec diligence; il s'agit d'admettre son erreur, d'en tirer les leçons et de rajuster le tir.

L'IMAGINATION AU SERVICE DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Pour illustrer ces cinq caractéristiques, M^{me} Morris a donné l'exemple de NBWorks, la stratégie déployée par le Nouveau-Brunswick pour revoir ses programmes d'aide au revenu. Motivé essentiellement par l'objectif prioritaire d'autosuffisance, l'examen a confirmé ce que de plus en plus de gens constataient : les dossiers de l'aide sociale avaient changé et de plus en plus de personnes aptes au travail demandaient l'aide sociale. Les programmes en vigueur, dont les modalités de l'accord fédéral-provincial de partage des coûts renforçaient les tendances, avaient involontairement *créé* des obstacles qui dissuadaient les prestataires d'aide sociale de réintégrer le marché du travail. Venait s'ajouter à ces difficultés l'éventail habituel des difficultés personnelles et des problèmes de compétences et de formation qui amenait de nombreuses personnes à demander l'aide sociale.

Dans le cadre d'une politique dont l'objectif était d'investir ce qu'il faut pour que ces gens finissent par quitter les rangs des assistés sociaux, un programme de formation et d'expérience professionnelle de trois ans a été conçu pour faciliter le passage de la dépendance à l'autonomie. Des modalités de financement originales ont été négociées afin d'appuyer le programme de mise en oeuvre de cette politique.

Directement dans l'esprit de cette initiative, le programme de l'Excellence en éducation a adopté une politique dont l'objectif est de préparer les enfants et les jeunes aux exigences de plus en plus complexes du marché du travail. En parallèle avec ces initiatives, un programme d'alphabétisation à l'échelle de la province a été mis sur pied pour amener les adultes à maîtriser les éléments de base de l'écriture et de la lecture et les encourager à continuer à parfaire leurs connaissances.

Sur le plan économique, des efforts tenaces ont été déployés pour faire la promotion des atouts qu'offre la province aux nouvelles entreprises, particulièrement dans le secteur des télécommunications, ce qui a permis de créer des possibilités d'emplois pour les personnes auxquelles on a consacré des investissements importants sur le plan de la formation et de l'éducation.

C'est ce que nous entendons, a conclu M^{me} Morris, par des politiques qui intègrent avec efficacité les dimensions économique et sociale, tout en étant à la fois responsable sur le plan financier et pragmatique. Elle est liée de manière verticale et horizontale à d'autres initiatives provinciales et elle s'avère flexible et capable de réagir aux besoins grâce aux rajustements qu'il est toujours possible d'y apporter.

PÉRIODE DE DISCUSSION

Un participant provenant de l'extérieur de la région de la capitale nationale a demandé de quelle manière les régions peuvent avoir leur mot à dire et contribuer efficacement à l'élaboration des politiques. Selon Janet Smith, on ne peut compter, dans toutes les situations où un travail d'élaboration des politiques est nécessaire, sur aucune formule universelle de participation régionale ni sur aucun rôle qui soit défini à l'avance pour les régions — ou pour tout autre participant à ce travail. Gordon Ritchie a ajouté qu'il y a un équilibre délicat à maintenir entre l'élaboration de politiques nationales qui soient sensibles aux besoins des régions et la mise en place de dispositifs régionaux qui encouragent un «esprit de clocher». De tels dispositifs peuvent être avantageux sur le plan politique, mais ils sont nuisibles sur le plan des politiques gouvernementales. Les mesures constitutionnelles ont déjà provoqué la balkanisation de

l'élaboration des politiques; pourquoi vouloir balkaniser encore plus les politiques fédérales?

Une seconde question a été posée relativement au besoin de ménager un équilibre entre la nécessité de disposer d'un temps suffisant pour bien s'acquitter de la tâche d'élaboration des politiques et la nécessité de s'adapter rapidement aux réalités du moment, sans avoir à attendre le résultat de toutes les recherches, analyses, consultations et délibérations. Janet Smith a fait remarquer que les pouvoirs publics ne fonctionnent tout simplement pas ainsi, et même s'ils voulaient s'ajuster rapidement, ils ne peuvent le faire. Toute stratégie efficace d'élaboration des politiques devra tenir compte de cette réalité : il faut que la réflexion sur les grandes questions dans le cadre de l'élaboration des politiques se poursuive tous les jours pour que l'évolution progressive des différentes mesures imprime au pays une orientation commune. Les effets cumulatifs peuvent aboutir à de grandes transformations, mais celles-ci ne se produisent jamais du jour au lendemain. Gordon Ritchie a convenu que les décisions gouvernementales mettent beaucoup de temps à mûrir, et il est bien qu'il en est ainsi à cause de leur importance et de leurs répercussions éventuelles sur les particuliers, les groupes, les régions voire l'ensemble du pays. Il a soutenu qu'il est toutefois possible de régler la plupart des problèmes avec plus d'efficacité et de rapidité au moyen de projets ponctuels d'élaboration de politiques, sans chercher à résoudre tous les problèmes d'un seul coup. Ivan Fellegi a fait remarquer que quel que soit l'objectif recherché, qu'il s'agisse d'élaborer des politiques par voie de rajustements progressifs ou au moyen de changements radicaux, l'accès aux données pertinentes susceptibles de permettre la vérification des hypothèses facilite la définition précise des objectifs en matière de politiques et le suivi des progrès réalisés par rapport à ces objectifs.

La question suivante a amorcé une réflexion sur le lieu précis de l'élaboration des politiques. Un membre de l'auditoire a souligné que le travail de formulation des politiques à long terme fait appel à des effectifs importants et que la réduction des effectifs au niveau ministériel affaiblit la capacité des groupes de stratèges de s'acquitter de leur mandat sur ce plan. Janet Smith a fait remarquer qu'il est possible de réunir les fonctions de collecte de l'information et d'analyse dans un seul service, mais que le travail de définition des politiques peut se faire n'importe où, pas seulement dans les bureaux de stratèges. Ainsi, un mémoire au cabinet peut être préparé ailleurs que dans un tel service; les documents qui sont approuvés sont ceux qui ont été le mieux préparés, ceux dont les partisans ont bâti les alliances nécessaires, établi un réseau efficace de relations avec les bonnes personnes et fait la preuve de leur sensibilité au contexte politique. Il est donc possible de se passer d'un service central de stratèges. Gordon Ritchie a convenu que la plupart des ministères et des organismes s'intéressent au *niveau* hiérarchique auquel s'effectue l'élaboration des politiques, plutôt qu'à la présence d'une unité organisationnelle ou d'un lieu désigné à cette fin.

Les panélistes ont été invités à parler des compétences qu'il faut posséder dans le nouvel environnement des politiques gouvernementales. Ivan Fellegi a souligné l'importance de la polyvalence, de l'adaptabilité et de la flexibilité, que l'on peut encourager en facilitant par exemple les mouvements entre le travail lié aux politiques et les fonctions opérationnelles. Claire Morris a abondé dans ce sens et a ajouté qu'il faut avoir acquis de l'expérience à l'administration centrale et en région pour pouvoir s'acquitter efficacement des tâches d'élaboration des politiques. Pour Gordon Ritchie, la capacité de rédiger avec clarté et concision — ce qui se conçoit bien s'énonce clairement — est une qualité essentielle, mais elle n'est pas la seule. Fidèle à l'idée que l'aptitude à la gestion est innée plutôt qu'acquise,

Janet Smith déclare que les antécédents scolaires sont moins importants que les traits de caractère et le tempérament que les bons stratèges doivent posséder.

Enfin, les panélistes se sont interrogés sur la complexité de la tâche actuelle des stratèges en comparaison de ce qu'elle était autrefois. Glaire Morris et Gordon Ritchie ont soutenu que le contexte actuel est plus difficile : les questions sont plus complexes, les ressources sont moindres, la marge d'erreur est réduite, l'attention des médias et du public est plus soutenue. Au cours des années 1960 et 1970, selon M. Ritchie, le secteur public créait des programmes et possédait toutes les ressources nécessaires pour ce faire; aujourd'hui, il faut s'occuper de l'aspect des politiques, ce qui exige un plus grand effort de la part des fonctionnaires. M^{me} Morris a ajouté que le secteur public ne peut plus se permettre le luxe d'investir dans des exercices d'élaboration de politiques qui seront sans lendemain.

Séance plénière — Renforcer le processus d'élaboration des politiques

Jocelyne Bourg-on

LE RÔLE FONDAMENTAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Si beaucoup de choses ont changé dans la Fonction publique du Canada, en fin de compte, notre rôle fondamental, lui, n'a pas changé et ne changera pas. Nous poursuivons deux volets d'activités. Premièrement, nous fournissons des services aux Canadiens, services qui sont en fonction du contexte actuel au pays. Deuxièmement, nous élaborons des politiques, en prévision du Canada de demain.

Les services que nous assurons aujourd'hui sont le fruit des décisions stratégiques d'hier, décisions qui ont été prises par les gouvernements élus, qui ont été consignées dans les comptes rendus des décisions du Cabinet, et qui ont été mises en oeuvre par les voies législatives ou par la volonté des ministres à qui l'on a délégué le pouvoir de diriger un ministère.

Dans le passé, des gens comme nous ont élaboré des propositions de politiques qui ont mené aux services que nous fournissons aujourd'hui, que ce soit le régime d'assurance-maladie, l'inspection des aliments ou les activités de recherche et de sauvetage. Tout ce que nous faisons découle d'une décision prise par une personne qui, dans un poste semblable au nôtre, a élaboré une proposition de politique. Voilà pour le présent.

Mais nous fournissons aussi un autre service : beaucoup d'entre nous contribuons à façonner les décisions qui seront prises aujourd'hui ou à l'avenir sur les orientations, décisions qui, à leur tour, définiront les services que des gens comme nous assureront, soit les prochaines générations de fonctionnaires. L'élaboration de politiques est donc importante, voire passionnante, car c'est elle qui modèle le pays de demain.

ÉLUCIDER LES POLITIQUES

Il importe toutefois de faire la lumière sur le processus d'élaboration des politiques. Il arrive fréquemment que des fonctionnaires, surtout les fonctionnaires de première ligne qui transigent directement avec les clients, pensent qu'ils ne participent pas au processus. Je me rappelle qu'à mes débuts dans la fonction publique, quand je rencontrais des clients, fournissais des services et organisais des programmes, j'aurais dit que je n'élaborais pas de politiques. C'est ce que j'ai pensé pendant de nombreuses années, mais j'avais tort. Tous les fonctionnaires participent au processus. Une politique est le résultat d'une décision, tout simplement. C'est une décision qui, pour durer, doit faire l'objet d'un consensus à deux niveaux : parmi les ministres et parmi la population canadienne. Les décisions sont parfois d'avant-garde; par exemple, quand le gouvernement essaie de guider la société dans une direction. Parfois aussi, elles reflètent la philosophie de l'époque et elles concrétisent le consensus social du jour. Mais, en bout de ligne, une fois la recherche, l'analyse et la discussion terminées, une politique est une décision.

Les recherches et les analyses qui ne débouchent pas sur une décision demeurent théoriques — ce sont les ingrédients d'une politique, mais ils ne constituent pas une politique, parce que c'est la *décision* qui compte. La politique est la décision, c'est la volonté

d'agir. Une décision découle de la volonté collective des élus de suivre une ligne d'action convenue. Les élus ont pour mandat de gouverner et de mettre en oeuvre les décisions collectives prises par le gouvernement du jour. Leur objectif est de façonner la société canadienne et de donner vie aux réformes nécessaires. Dès lors, une question se pose : en fonction de quoi les représentants dûment élus vont-ils prendre leurs décisions? C'est ici que notre travail entre en jeu.

Peu importe le domaine d'activités, que ce soit la «guerre» du flétan ou la réforme de l'assurance-chômage, il faudra que des décisions soient prises. Le fondement de ces décisions relève du travail des fonctionnaires — dans la mesure où les connaissances et l'analyse d'options possibles sont à la base de la prise de décisions. Les fonctionnaires fournissent donc de l'information — résultats de recherches, données, tendances, comparaisons avec d'autres pays — de manière à ce que les ministres puissent remplir leur rôle, celui de prendre la meilleure décision possible au bon moment. L'information n'est jamais parfaite — les données ne sont jamais aussi complètes ou l'analyse aussi poussée que nous le souhaiterions quand vient le moment de prendre une décision. Somme toute, les fonctionnaires sont ceux qui prennent le pouls du pays lorsque les ministres doivent prendre une décision. Ceci ne signifie pas nécessairement qu'il existe une bonne ou une mauvaise décision ou une solution idéale, mais plutôt que les fonctionnaires ont aidé les représentants élus à s'acquitter de leur devoir envers le public en prenant la meilleure décision possible dans les circonstances. Et c'est ce qui rend l'élaboration de politiques si difficile et si passionnante.

L'élaboration de politiques constitue un processus exigeant. Elle nécessite une certaine communication, un engagement, l'honnêteté intellectuelle ainsi que la capacité de mettre de côté ses opinions personnelles pour analyser des options et proposer des solutions,

tout en reconnaissant qu'il n'y a pas qu'une option. C'est un processus qui consiste à rendre réalisable ce qui est souhaitable, la partie du travail que nous négligeons parfois. C'est là une erreur, à mon avis. Il nous est facile à tous et à tout fonctionnaire de dire à un ministre : «Monsieur le Ministre, je suis le spécialiste de la question, j'ai analysé et étudié diverses options. J'en suis venu à la conclusion qu'il n'y a qu'une bonne solution que voici. En passant, si vous l'appliquez, vous ne serez jamais réélu, mais vous ne devriez pas y penser. Faites plutôt ce que vous devez honorablement faire.» En tant que fonctionnaires, nous devons non seulement mettre à la disposition des décideurs nos connaissances et notre analyse des options, mais nous devons aussi les conseiller au mieux de nos connaissances sur la façon de rendre réalisable ce qui est souhaitable et de dégager au sein de la société canadienne un consensus suffisamment vaste pour que l'option stratégique concorde avec les impératifs de l'heure et les valeurs de la société canadienne, et s'avère réalisable, applicable et viable; à défaut de quoi nous aurons négligé quelque chose dans le travail que nous sommes censés accomplir. Cela exige de l'honnêteté, du cœur à l'ouvrage, de la discipline, de l'humilité et du courage. C'est une tâche très importante, car c'est de l'avenir qu'il s'agit.

Pour bien s'acquitter de la tâche, la Fonction publique du Canada doit être en mesure de prévoir les questions «émergentes» qui revêtiront de l'importance pour notre pays, questions qui auront des répercussions sur la société canadienne dans les années à venir. Voilà qui n'est pas facile, car nous savons tous que la résolution des problèmes immédiats détournera notre attention de ceux qui s'avéreront plus importants à long terme. Toutefois, si nous ne nous donnons pas la peine de cerner les tendances et les enjeux futurs au sein de la société canadienne, si nous ne prenons pas le temps de les analyser, alors, en tant que fonctionnaires, nous ne soutenons pas le

gouvernement aussi bien que nous pourrions ou devrions le faire. Comme nous avons tous une charge de travail supérieure à ce que nous pouvons accomplir dans une journée, il nous est difficile de consacrer du temps à des questions susceptibles d'affecter notre société d'ici quelques années. Il n'en demeure pas moins que c'est là la seule manière de donner à l'élaboration des politiques le rôle qui lui revient, c'est-à-dire celui d'infléchir la marche des événements à venir.

MESURER NOS PROGRÈS

Comment la fonction publique s'en tire-t-elle? Je pense qu'il est important de reconnaître tout progrès, aussi minime soit-il, lorsque progrès il y a, car nous pouvons ainsi nous inspirer des progrès accomplis et faire un peu mieux lors de la prochaine contribution. Notre capacité de prévoir les problèmes s'est accrue au cours des douze derniers mois. Par exemple, il ne faut pas prendre à la légère la décision du gouvernement de tenir trois séances de planification stratégique chaque année. À la séance de juin dernier, les priorités du gouvernement ont été établies pour le reste de son mandat, priorités que les ministres pourront examiner et modifier, éliminer ou étoffer, à l'occasion de séances ultérieures. À mon avis, ce processus est très sain. Le fait que des ministres se rencontrent régulièrement pour déterminer quelles sont les questions les plus importantes auxquelles le pays fait face renforce sensiblement notre capacité de formuler des politiques, car cela nous aide, en tant que fonctionnaires, à organiser notre travail de façon systématique.

Lors de leur dernière séance de planification stratégique, les ministres ont repris ce processus. Ils ont passé en revue les priorités de l'an dernier, ils ont examiné leur performance sur deux années

et, en équipe, ils se sont entendus sur les choses qui allaient bien et sur celles qui nécessitaient un réajustement.

En se réunissant l'an dernier, les ministres ne se sont pas demandés à quels grands enjeux le pays serait confronté dans deux ans. Ils se sont plutôt demandés ce qu'ils devaient accomplir pour l'automne. À mon avis, c'était en soi un pas dans la bonne direction. Le fait que nous commencions maintenant à examiner et à comprendre les avantages de la planification à long terme constitue aussi une marque de progrès, et nous devrions nous efforcer de continuer dans cette voie.

FAIRE FOND SUR LES PROGRÈS

Nous nous y employons de plusieurs façons. Nous essayons de faire en sorte que les réunions des sous-ministres aient lieu dans un ordre séquentiel, afin qu'ils puissent se rencontrer au terme des discussions des ministres et décider à partir de là la voie à suivre. À mes yeux, cette façon de faire est aussi une marque de progrès. Et nous voulons établir le même processus à l'égard des sous-ministres adjoints, de manière qu'ils puissent esquisser les options et les solutions de rechange à débattre dans le cadre des futures réunions des ministres et de celles des sous-ministres. Cela promet d'être un outil très puissant, si nous l'utilisons.

Voici un autre exemple. Il s'agit d'un progrès plutôt modeste, que nous devons néanmoins apprendre à reconnaître, aussi minime soit-il. Deux équipes de fonctionnaires se mettront à l'ouvrage pendant l'été et l'automne, l'une pour donner son avis sur les quatre ou cinq priorités qui devraient guider le mandat du gouvernement au cours des deux prochaines années, l'autre pour donner son avis sur le prochain mandat que le gouvernement entamera dans trois ans. Que ces avis soient acceptés ou écartés, peu importe. Notre obligation

est de donner le meilleur avis qui soit pour déterminer les cinq ou six priorités les plus importantes pour le bien du pays.

Je suis consciente du fait que nous avançons à petits pas, mais dans la mesure où nous nous engageons résolument à nous tourner vers l'avenir, à prévoir les enjeux, à enclencher les recherches qui seront nécessaires dans deux ou trois ans, notre capacité d'élaborer des politiques s'en trouvera graduellement mais constamment renforcée, et nos conseils d'orientation stratégique seront acceptés sans provoquer de révolution, de restructuration majeure ou de réorganisation.

En même temps, nous devons considérer notre capacité de traiter les questions horizontales. En tant que fonctionnaires, nous nous y attelons depuis les années 50, voire depuis plus longtemps. C'est toutefois dans les années 50 que les questions horizontales ont acquis un rôle prédominant, notamment sur le plan du commerce. Pourquoi devons-nous donc nous soucier des questions horizontales? À titre de décideurs, nous devrions nous en préoccuper, car ces questions sont inclassables — elles chevauchent les domaines d'activités, elles transcendent les compétences des différents ministères, elles ne respectent pas les limites établies. De surcroît, elles ne correspondent pas à la définition constitutionnelle du partage des attributions entre les paliers de gouvernement, ni même des attributions de chaque pays. S'attaquer aux questions horizontales est une tâche particulièrement difficile, car nombreux sont les acteurs qui contrôlent le même outil, la même «clé», bien qu'il soit nécessaire de disposer simultanément de toutes les clés pour arriver à un résultat viable. Par exemple, un pays comme le Canada ne peut se contenter de dire «nous allons régler le problème des émissions de CO₂», et espérer obtenir des résultats. Pourquoi? Parce que c'est une question qui a une portée mondiale, et qu'elle nécessite par conséquent la collaboration de la communauté des nations devant s'entendre sur le

plan d'action à suivre de concert, pour agir avec cohérence. De plus, même si les gouvernements s'entendent à cet égard, ce ne sont pas eux qui produisent ou contrôlent les émissions; la collaboration du secteur privé est donc nécessaire, et les consommateurs doivent également changer leurs habitudes.

Les questions horizontales constituent le vrai test du partenariat et du travail en équipe, le test de notre engagement en faveur d'objectifs communs. Mais parler ne suffit pas; si nous n'agissons pas, nous sommes voués à l'échec. Nous avons tous été témoins de réussites et d'échecs, qu'il s'agisse d'une question simple engageant deux ministères ou d'une question plus complexe touchant dix ou quinze ministères. En l'absence de collaboration, la paralysie s'installe.

Lorsqu'il s'agit de questions horizontales, chacun d'entre nous a le pouvoir ou de contribuer ou de neutraliser la contribution de l'autre. Comme toutes les «parties» au règlement d'une question horizontale sont appelées en même temps à prendre une décision, notre défi en tant que fonctionnaires est de susciter la collaboration afin d'atteindre nos objectifs, tout en respectant la responsabilité ministérielle.

On ne saurait prendre à la légère la question de la responsabilité ministérielle quand il s'agit de questions horizontales. Nous pouvons nous estimer chanceux que l'un des sous-ministres ait pris la chose en main et alimente notre réflexion. Mais nous devons toujours garder à l'esprit que nous ne sommes pas les seuls à nous attaquer à la question. À l'heure actuelle, il existe dans la plupart des pays du G7 des groupes de travail chargés d'examiner les façons d'organiser le secteur public et le travail de ce secteur pour ce qui est des questions de ce genre, sans pour autant changer la nature de la responsabilité ministérielle dans le processus. À mesure que des progrès se font dans ce domaine, nous partagerons les enseignements tirés avec

d'autres pays. Cela ne se fera pas en un jour — il s'agira plutôt d'un processus graduel.

L'élaboration des politiques pose aussi le défi de dégager un consensus, tâche de plus en plus difficile. Comme je l'ai déjà mentionné, une politique constitue une décision qui, pour être viable, doit faire l'objet d'un consensus aussi bien parmi les ministres qu'au sein de la société canadienne. Dégager un consensus au sein de toute grande société industrialisée devient une tâche de plus en plus complexe. Notre société est plus diversifiée, nous avons plus de connaissances, et la technologie nous transmet l'information plus vite que nous ne pouvons l'analyser. Comme citoyens, nous voulons avoir notre mot à dire quant à l'orientation du gouvernement; nous voulons contribuer au moment de l'élaboration des politiques, non pas après. En tant que fonctionnaires, nous savons qu'obtenir la contribution du public prend du temps, et que cela peut retarder le processus d'élaboration des politiques. Nous devons accepter cette réalité, accepter le fait qu'il est de plus en plus difficile de dégager un consensus viable et qu'il nous faut quand même satisfaire un public qui demande que des mesures soient prises sans tarder.

L'élaboration des politiques au sein d'un gouvernement est, de fait, un exercice à la fois exaltant et très difficile. Il n'existe de réponse miracle à aucun des problèmes que j'ai soulevés. C'est plutôt en nous y employant de façon disciplinée et soutenue jour après jour que nous accroîtrons nos capacités en tant que conseillers, analystes et décideurs. Cela nous permettra d'améliorer notre aptitude à servir les Canadiens en fournissant le meilleur service possible à leurs représentants élus au Parlement.

En terminant, j'aimerais reprendre le point dont j'ai parlé au début. La Fonction publique du Canada a deux vocations. L'une concerne la prestation de services aux Canadiens, dans le cadre du

Canada d'aujourd'hui. L'autre, l'élaboration des politiques, concerne le Canada de demain. Toutes les deux nous touchent énormément en tant que fonctionnaires, et c'est pourquoi il est si passionnant d'être membre de la Fonction publique du Canada.

Notes biographiques

Warren Allmand

L'honorable Warren Allmand, C.R., C.P., député, est à l'oeuvre dans la Chambre des communes depuis novembre 1965, lorsqu'il a été élu pour la première fois député libéral dans la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce (Montréal). M. Allmand a été nommé au Cabinet à titre de Solliciteur général en 1972, à titre de ministre des Affaires indiennes et du Nord en 1976 et à titre de ministre de la Consommation et des Corporations en 1977. Il a également été président ou membre de nombreux comités permanents de la Chambre des communes et est aujourd'hui président du Comité permanent de la justice et des questions juridiques et coprésident du Comité permanent des langues officielles. Le dévouement de M. Allmand aux affaires communautaires lui a mérité de nombreuses distinctions, notamment le Prix mondial de la Paix que lui a décerné en 1990 le Mouvement canadien pour une fédération mondiale.

Jocelyne Bourgon

Jocelyne Bourgon a été nommée Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet en mars 1994. M^{me} Bourgon a commencé sa carrière à la fonction publique en 1974 au ministère des Transports. Par la suite, elle a occupé divers postes d'importance croissante au ministère de l'Expansion industrielle régionale, au Bureau des relations fédérales-provinciales et au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

M^{me} Bourgon a été promue sous-ministre en 1989 et a été nommée au ministère de la Consommation et des Affaires commerciales. Par la suite, elle a occupé les postes de secrétaire associée du Cabinet et de secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales. Plus récemment, M^{me} Bourgon a été présidente de l'Agence canadienne de développement international et, finalement, sous-ministre des Transports.

Ivan Fellegi

Ivan Fellegi est le statisticien en chef du Canada, poste qu'il occupe depuis 1985. La carrière de M. Fellegi à Statistique Canada a commencé en 1957 et a été interrompue temporairement en 1978-1979 lorsqu'il a été détaché auprès de la commission du président Carter chargée de la réorganisation du système statistique des États-Unis. Auteur de nombreuses publications, M. Fellegi est l'ex-président de la Société statistique du Canada et de l'Institut international de statistique. Il a reçu l'ordre du Canada en 1992 pour ses services insignes à la profession.

Claire Morris

Claire Morris est présentement secrétaire du Cabinet et greffière du Conseil exécutif de la Province du Nouveau-Brunswick. Elle a également occupé le poste de sous-ministre du Secrétariat des politiques et de sous-ministre de la Santé et des Services communautaires. M^{me} Morris est souvent sollicitée pour prendre la parole devant des groupes intéressés aux soins de santé et à l'administration publique et elle est chargée de cours pour le Programme des cadres publics de l'Université Queen's. Le Forum des politiques publiques lui a rendu hommage dernièrement pour sa contribution à la définition des orientations gouvernementales.

Gordon Ritchie

Gordon Ritchie est président-directeur général de Strategico Inc., une maison d'experts-conseils en affaires publiques qu'il a fondée en 1988 à l'issue d'une longue et remarquable carrière dans la fonction publique fédérale. À titre d'ambassadeur du gouvernement pour les négociations commerciales, M. Ritchie a été l'un des principaux architectes de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et était le haut fonctionnaire chargé de la mise en oeuvre de la loi. M. Ritchie a été membre du conseil d'administration de plusieurs organisations publiques et privées et jouit d'une réputation de sommité au Canada dans le domaine des négociations commerciales et industrielles.

Janet R. Smith

Janet Smith a été nommée directrice du Centre canadien de gestion en octobre 1995 après avoir occupé de nombreux postes de haut niveau au sein du Gouvernement du Canada, les derniers à titre de sous-ministre de la Diversification économique de l'Ouest et sous-ministre de la Consommation et des Affaires commerciales. M^me Smith a également été directrice administrative de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada et a occupé auparavant les postes de sous-ministre, Privatisation et Affaires réglementaires, et de secrétaire associée du Conseil du Trésor. M^me Smith était professeure adjointe à l'Université Simon Fraser avant d'entamer sa carrière dans la fonction publique.

Publications du CCG en gestion publique

Numéro:

- Les conférences John L. **Manion**
- P56F La Conférence John L. **Manion**, 1995
Pour s'adapter : tourner en rond...mais dans la bonne direction,
Pierre De Celles, 1995/08
- P36F La Conférence John L. **Manion**, 1994
Mondialisation, gouvernement et compétitivité, **Nancy J. Adler**, 1994/08
- P20F La Conférence John L. **Manion**, 1993
Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du
gouvernement et de la fonction publique, **Marcel Massé**, 1993/04
- P11F La Conférence John L. **Manion**, 1992
Le gouvernement à l'ère du postmodernisme, **Richard D. French**, 1992/05
- P2F La Conférence John L. **Manion**, 1991
La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la
fonction publique canadienne, **J.E. Hodgetts**, 1991/03
- Les conférences Jean **Edmonds** : les femmes et le monde du travail
- P50F La Conférence Jean Edmonds 1995
«C'est maintenant le tour des femmes», **Arthur Kroeger**, 1995/05
- P41F La Conférence Jean Edmonds 1994
L'égalité, les droits de la personne et les femmes,
Rosalie Silberman Abella, 1994/10
L'éthique et les valeurs
- P49F Vaincre les vicissitudes par la fermeté de ses convictions
La gestion et le perfectionnement des services correctionnels :
une approche stratégique fondée sur les valeurs, **Ole Ingstrup**, 1995/03
- P37F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Les valeurs dans la fonction publique, **Centre canadien de gestion**, 1994/06
L'équité et la diversité
Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale,
Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins, 1994/10
- P39F -Version intégrale
P40F — Résumé
- Négociation et gestion des conflits
- P38F La négociation : redéfinir le succès, **Joseph Stanford**, 1994/06
Apprentissage et perfectionnement des cadres
- P46F La révolution stratégique au niveau du perfectionnement des cadres :
qu'est-ce que cela signifie pour vous et votre organisme? **Ole Ingstrup**,
1995/02

40 / Renforcer la capacité d'élaborer les politiques

- L'apprentissage permanent : un rapport du CCG,1994/05
- P34F -Version intégrale
P35F — Résumé
- Le leadership dans un monde en évolution : le développement du potentiel directorial. *Peter Larson, Robert Mingie*,1992/10
- P24F — Rapport détaillé
P17F — Points saillants
- P6F L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique, *R. Bruce Dodge*,1991/06
- La **gouvernance** dans un environnement en évolution
- Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique, *Christopher Pollitt*
- P53F -**Version** intégrale, 1995/07
P59F -Résumé, 1995/10
- P52F La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation, *B. Guy Peters, Donald J. Savoie*,1995/07
- P47F Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités, *Ole Ingstrup*,1995/03
- P45F La série Dewar : perspectives sur la gestion publique
Repenser le gouvernement, *Centre canadien de gestion*, 1994/ 12
- P31F La fonction publique, l'état en transition et la fonction gouvernementale, *B. Guy Peters*,1993/12
- Mondialisation et gestion publique, *Donald J.Savoie*
- P30F -Version intégrale, 1993/12 (Réimprimé 1995/02)
P44F — Résumé, 1994/ 11
- P29F Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la Commission Gore, *B. Guy Peters,Donald J. Savoie*, 1993/11
- Les politiques et la **gouvernance**
- P60F Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque, 1996/01
- P58F Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques, *John C. Tait, Mel Cappe*,1995/10
- Les sous-ministres et la gestion stratégique
- P32F Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique, *Micheline Plusse*, 1994/04
- P23F Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre, *Frank Swift*,1993/11

- P22F La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec, *Mohamed Charih, Michel Paquin*, 1993/11
- Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle, *A.W. Johnson*
- P21F -Version intégrale, 1993/05 (Réimprimé 1994/12)
- P28F -Résumé, 1993/05
- Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1993/03
- P19F -Version intégrale
- P27F -Résumé
- P7F L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988, *Jacques Bourgault, Stéphane Dion*, 1991/07
- Le processus consultatif**
- P42F **Gérer** une commission royale : un modèle de planification et d'organisation découlant de l'expérience de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Janet R. Smith, R. Anne Patterson*, 1994/10
- P15F Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique, *Peter Harrison*, 1992/06
- P14F La consultation : lorsque le but est de prendre de bonnes décisions, *R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson*, 1992/06
- P10F Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif, *Wendy Porteous*, 1992/03
- A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here, *Hajo Versteeg*, 1992/03 [Résumé en français]
- P9E1 Volume 1. General Principles for Decision Makers
- P9E2 Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants
- P8F Les gestionnaires du secteur public et les milieux d'orientation : apprendre à relever de nouveaux défis, *Evert A. Lindquist*, 1991/09
- Service et qualité**
- P25F Des principes aux résultats: l'amélioration de la qualité du service au sein des organismes du secteur public, *Tim Plumpton, Donald Hall*, 1993/10
- Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni, *G. Bruce Doern*, 1992/12
- P18F -Version intégrale
- P26F — Résumé

42 / Renforcer la capacité d'élaborer les politiques

La restructuration et l'amélioration des processus

P51F La réingénierie dans la fonction publique : promesse ou danger?
Ole Ingstrup, 1995/04

La dimension humaine de la gestion

P43F La rétroaction ascendante à la fonction publique, *Sharon Varette*,
Eric Phillips-Beaudan, 1994/11

Gérer l'évolution de l'organisation

P48F Relever le défi : gérer le changement dans les années quatre-vingt-dix,
David Shepherdson, 1995/04

P16E Managing Public Sector Divestment, *Taïeb Hafsî, Jan J. Jørgensen*,
1992/06 [Résumé en français]

P13F Un bon départ : la mise en oeuvre de la TPS par Revenu Canada,
Douanes et Accise, *Mike Smith*, 1992

P5F Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services
correctionnels fédéraux, *Livre écrit par les membres du personnel et les
détenus du Service correctionnel du Canada, 1991*

P4E Innovation in the Public Service, *James Iain Gow*, 1991/03
[Résumé en français]

Organismes de service spéciaux

P57F Autonomie, responsabilité et mesure du rendement, *J. David Wright*,
1995/10

Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux,
J. David Wright, Graeme Waymark, 1995/08

P54F -Version intégrale

P55F — Résumé

Historique des organismes

P33F Le Centre canadien de gestion : les premières années, *John Hunter*, 1994/05

P3E A History of the Patented Medicines Prices Review Board:
The Early Years, *Eric A. Milligan*, 1991/03 [Résumé en français]

Autres publications

P12E The Accountability of Mixed Corporations, *Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq*,
1992/05 [Résumé en français]

PIF Comment préparer et présenter des séances et des cahiers
d'information de qualité supérieure, *Roderick G. Quiney*, 1991/02