La fonction publique du Canada au 21e siècle
Destination : L'excellence

Public Policy Forum
Forum des politiques publiques

Le Forum des politiques publiques

Vers une meilleure gouvernance

Le Forum des politiques publiques est un organisme indépendant sans but lucratif qui se consacre à l'amélioration de la qualité de la gouvernance au Canada par le biais d'un meilleur dialogue entre les secteurs public, privé et bénévole. Les membres du Forum, issus du milieu des affaires, des gouvernements fédéral et provinciaux, du secteur bénévole et du milieu syndical, partagent la conviction qu'une fonction publique efficiente et efficace est un atout majeur pour assurer la compétitivité du Canada à l'étranger et une bonne qualité de vie pour ses habitants.

Fondé en 1987, le Forum s'est forgé une réputation de facilitateur impartial et de confiance, capable de rassembler un large éventail d'intervenants pour un dialogue fructueux. Ses programmes de recherches fournissent une base objective qui oriente la prise de décisions collective. En contribuant à un échange accru d'information et à des liens plus étroits entre le gouvernement et les autres secteurs, le Forum aide à faire en sorte que les politiques publiques de notre pays soient dynamiques, coordonnées et adaptées pour relever les défis saisir les occasions qui se présenteront.

ISBN 978-0-9782281-1-8

© 2008, Forum des politiques publiques

Forum des politiques publiques
1405-130, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1P 5G4
Tél. : 613.238.7160 Téléc. : 613.238.7990

Auteurs :
Katherine Baird, Vice-présidente, planification stratégique et affaires corporatives
Ian Green, Titulaire de la Chaire du FPP sur la gouvernance dans la fonction publique

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs.
Pour une liste complète des sources, veuillez consulter notre site Web.

www.forumpp.ca

La fonction publique du Canada au 21e siècle
Destination : L'excellence

Public Policy Forum
Forum des politiques publiques

Lettre de la présidente

Le Forum des politiques publiques se fait le champion de la fonction publique depuis plus de 20 ans. Le Forum en a été le supporter tout en s'efforçant d'en faire une critique constructive, et notre rapport, *Destination : L'excellence*, ne fait pas exception. Nous sommes partis du principe que la fonction publique constitue une institution nationale vitale et un contributeur capital à l'avantage concurrentiel du Canada. Cependant, pour tout dire, face aux nombreux défis qui affectent sa pertinence et sa capacité à offrir aux Canadiens des résultats à la hauteur de leurs attentes, nous pensons que la fonction publique a de la difficulté à définir sa raison d'être.

L'idée du projet a pris forme suite à une analyse des défis auxquels fait face le Canada, à l'échelle nationale mais aussi sur la scène internationale à l'aube du 21e siècle. Le financement de ce projet est venu exclusivement du secteur privé car beaucoup de ses chefs de file comprennent que les politiques, programmes et services gouvernementaux – des taxes à la réglementation financière, de l'éducation aux services de santé, de l'infrastructure aux arts et à la culture, de la sécurité à l'armée, pour n'en nommer que quelques-uns—ont un impact sur notre prospérité, notre qualité de vie, et notre place dans le monde. Une fonction publique de première classe, dirigée par des hommes et femmes de talent, est essentielle pour appuyer le gouvernement et offrir aux citoyens des résultats qui comptent.

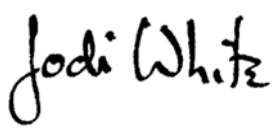
Nos propositions reposent sur la reconnaissance de l'interdépendance de trois éléments essentiels au sein de n'importe quelle organisation : une culture saine, un leadership soutenu, et une responsabilité moderne. Comme les trois pieds d'un trépied, ces éléments sont d'importance égale. Quand l'un a des faiblesses ou quand son efficacité laisse à désirer, tout s'effondre. Nos recommandations appuient chacun de ces éléments importants.

En publiant nos recommandations, nous nous attendons à ce qu'il y ait des critiques défaitistes – peut-être surtout à Ottawa. Certains diront que le rapport n'offre rien de neuf. D'autres se concentreront sur une ou deux prescriptions qu'il serait difficile de mettre en œuvre et mettront en doute la viabilité de l'ensemble de nos recommandations. Nous croyons cependant que les fonctionnaires, les chefs de file du monde des affaires ainsi que des secteurs à but non lucratif et académique, les leaders au niveau provincial et municipal apprécieront à sa juste valeur notre analyse et nos recommandations. En effet, nous comptons sur leur appui alors que nous encouragerons leur mise en œuvre.

Depuis que nous avons lancé ce projet il y a presque deux ans, nous avons été impressionnés par le niveau et la qualité des discussions sur l'avenir de la fonction publique. Nous croyons y avoir contribué, et nous applaudissons également le travail du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre ainsi que les efforts du Greffier du Conseil privé, qui a fait de la fonction publique l'une de ses priorités personnelles. Tout cela est forcément bon. Le défi à présent est de continuer d'aller de l'avant avec hardiesse. L'histoire démontre que même lorsqu'ils bénéficient initialement d'appui et de dynamisme, les efforts de réforme de la fonction publique perdent souvent de la vitesse lors de la mise en œuvre.

Afin de s'assurer que la question de la réforme de la fonction publique demeurera au centre des préoccupations à Ottawa, le FPP continuera à plaider en faveur des propositions que nous mettons de l'avant dans ce rapport. Nous continuerons également à surveiller et à faire état de la vitesse et de la vigueur avec laquelle nos recommandations seront mises en pratique.

Nous espérons que les Canadiens et Canadiennes resteront à l'écoute de ces importants développements et continueront d'appuyer nos efforts pour créer le genre de fonction publique dont aura besoin le Canada pour prospérer au cours des années à venir.



Lettre du titulaire de la Chaire sur la gouvernance dans la fonction publique

Lorsque Jodi White m'a offert en 2006 la Chaire du Forum des politiques publiques sur la gouvernance dans la fonction publique, nouvellement créée, et m'a proposé de diriger une étude sur la fonction publique du Canada au 21e siècle, j'ai accepté avec plaisir. Après 31 années de service dans le secteur public en tant qu'assistant politique et que fonctionnaire, j'admets être profondément attaché à la fonction publique du Canada. J'ai le plus grand respect pour la fierté et l'engagement de ses membres et pour le rôle complexe et essentiel qu'elle joue dans tout notre pays, et la conviction profonde qu'elle est capable de continuer à remplir un rôle central dans la construction de l'avenir du Canada.

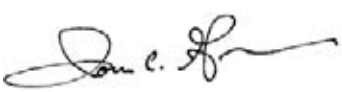
Notre projet sur la fonction publique a été une entreprise passionnante. L'appui financier du secteur privé nous a permis d'approcher toutes sortes de gens, d'encourager les discussions et de proposer en toute indépendance un diagnostic et des recommandations quant aux défis et aux choix auxquels doit faire face la fonction publique – conformément à la grande tradition du FPP. Cette étude, menée au cours des 18 derniers mois, a été une excellente occasion d'explorer les opinions des Canadiens de tout un éventail de juridictions, secteurs, régions et groupes d'âge. Ces opinions nous ont énormément apporté et aidé à comprendre l'état actuel de notre fonction publique et les meilleures façons de l'adapter à notre époque, ses nouveautés et ses défis.

Au fil de nos discussions avec un important échantillon de Canadiens, j'ai été frappé par l'ampleur et la solidité du soutien pour la fonction publique du Canada en tant qu'institution nationale vitale appuyant nos processus démocratiques, en tant qu'instrument central pour un gouvernement moderne et en tant que contributeur capital à l'avantage concurrentiel de notre pays. On nous a aussi clairement dit qu'un certain nombre de tendances et de défis nécessitaient un débat ouvert, honnête et axé sur l'avenir pour parler des moyens de tirer parti des réussites antérieures et d'améliorer les services publiques, les conseils en matière de politiques publiques et le rendement du secteur public. Ces opinions sont représentées dans deux des rapports précédents du FPP : *Mener par l'exemple et Une institution nationale vitale? Ce qu'un échantillon de Canadiens pensent des perspectives de la fonction publique du Canada au 21e siècle*.

Notre étude a mené au rapport ci-joint. Malgré l'ampleur et la complexité du sujet, nous avons fait tout notre possible pour préparer un rapport sans détours et facile à lire. Nos recommandations se veulent pratiques et sont fondées sur la conviction – renforcée par nos recherches et par des conversations avec de nombreux Canadiens – que toute réforme bien pensée de la fonction publique repose sur trois piliers essentiels et indissociables : la promotion de cultures organisationnelles efficaces, l'encouragement et le renforcement d'un leadership solide et la mise en place d'un système de responsabilité moderne.

Notre rapport est en phase avec certaines études sur la fonction publique et diffère de d'autres études. Il semble y avoir un fort consensus sur certaines grandes orientations, comme l'amélioration de la gestion du rendement et le remaniement des systèmes de ressources humaines. Nous estimons cependant que des mesures doivent être envisagées de toute urgence en ce qui concerne le leadership, la création d'effectifs diversifiés et dynamiques, l'atteinte d'un bon équilibre entre le contrôle et l'autonomie, l'encouragement d'une plus grande expérimentation organisationnelle, la réduction de l'« écheveau de règles » de la fonction publique et le rétablissement de la confiance entre les politiciens et les fonctionnaires.

Nous espérons sincèrement que notre projet et notre rapport final aideront à faire avancer le débat et à améliorer la fonction publique du Canada – une institution nationale vitale qui nous concerne tous.



Sommaire des Recommandations

Les 10 recommandations vont dans le sens d'un changement de culture, par le biais d'un leadership et d'une responsabilité renouvelés et ancrés dans les principes organisationnels modernes suivants : la confiance, la suppression des règles et des obstacles inutiles, l'accent sur un leadership axé sur les valeurs et sur une gestion honnête et transparente du rendement.

1. **Améliorer continuellement la gestion du rendement** des sous-ministres et des fonctionnaires supérieurs en mettant l'accent sur la transparence, la cohérence et les résultats mesurables. (Voir pages 19 et 20)

2. **Mettre en place des mandats d'une durée minimum pour les sous-ministres** en fixant ce minimum à 3-5 ans pour ralentir le roulement dans les échelons supérieurs et, plus tard, fixer à 3 ans minimum la durée d'occupation des emplois pour les sous-ministres délégués, les directeurs généraux et les directeurs. (Voir page 21)

3. **Apprécier à sa juste valeur le talent, à l'intérieur comme à l'extérieur,** en ne se limitant pas à la fonction publique pour recruter des sous-ministres et des fonctionnaires supérieurs et en offrant à tous les cadres de la fonction publique plus d'occasions d'enrichir leur expérience professionnelle dans les secteurs privé, à but non lucratif et universitaire. (Voir pages 21 et 22)

4. **Partager plus efficacement les responsabilités entre les sous-ministres et les sous-ministres délégués** pour rendre la tâche plus faisable pour les sous-ministres, rendre plus significatif le poste de sous-ministre délégué et aider les sous-ministres à recruter les sous-ministres délégués et à évaluer leur rendement. (Voir pages 22 à 24)

5. **Effectuer un examen des organismes centraux** pour renforcer les pouvoirs et les responsabilités des ministères en changeant le rôle des organismes centraux pour qu'ils deviennent, non plus des « contrôleurs » des ministères, mais des « facilitateurs » et des « agents d'intégration » qui les soutiennent. (Voir pages 24 et 25)

6. **Créer plus d'employeurs et d'organismes distincts** pour améliorer la responsabilité organisationnelle et permettre des pouvoirs et une souplesse accrus et des structures de gouvernance similaires à celles de l'Agence du revenu du Canada. (Voir pages 26 et 27)

7. **Revitaliser le système de dotation** en supprimant les obstacles à la circulation entre la fonction publique et les autres secteurs, en identifiant les lacunes au sein de la main d'oeuvre et en bougeant rapidement pour pouvoir attirer et embaucher les gens de talent dont on a besoin. (Voir page 27)

8. **Réaffirmer l'engagement envers l'apprentissage en milieu de travail** afin de pouvoir attirer et former de nouvelles recrues et des employés en milieu de carrière et pour ralentir immédiatement l'hyper-mobilité dans les rangs des cadres supérieurs. (Voir page 28)

9. **Simplifier immédiatement les règlements existants** en créant un groupe d'experts indépendant et permanent, chargé d'examiner continuellement l'écheveau de règles dans des domaines comme la gestion des ressources humaines et des finances et la passation de marchés. (Voir pages 29 et 30)

10. **Encourager l'engagement politique** dans la fonction publique et rétablir la confiance entre les différents protagonistes en créant des occasions de rencontre entre les ministres, le personnel politique, les fonctionnaires supérieurs et les parlementaires, en commençant par un Sommet de la fonction publique consacré aux questions de responsabilité. (Voir page 30)

Introduction

Introduction

Pourquoi examiner la fonction publique du Canada?

La fonction publique constitue le principal outil du gouvernement. Institution nationale vitale, sa performance est critique pour garantir la primauté du droit, rendre la cohésion sociale, renforcer la prospérité, contribuer à la durabilité de l'environnement, sauvegarder la sécurité nationale et accroître l'unité de la fédération canadienne. Dans un même temps, avec la plus grande importance accordée à la responsabilité et à la transparence du fait des nouveaux défis associés à l'évolution démographique, aux progrès de la technologie, aux changements dans l'économie mondiale et aux attitudes du public, il est nécessaire d'examiner de plus près la culture de la fonction publique actuelle et de voir comment elle peut être adaptée pour répondre aux besoins futurs.

Il y a dix-huit mois, le Forum des politiques publiques a entrepris de se pencher sur les défis et les choix qui attendent la fonction publique fédérale du Canada dans le cadre de son projet intitulé *La fonction publique du Canada au 21e siècle*. Le Forum étant un organisme qui s'intéresse depuis longtemps aux enjeux concernant le secteur public et qui réunit des membres représentant tous les secteurs – privé, public, à but non lucratif, universitaire – il nous paraissait important de faire entendre des voix et opinions diverses sur la question de l'efficacité et de la vitalité de cette institution qui concerne tous les Canadiens.

Depuis l'annonce de notre projet en septembre 2006 :

- Le Premier ministre Harper a créé un comité chargé de conseiller le gouvernement de l'extérieur et qui a préparé deux rapports sur le renouvellement de la fonction publique;
- Le greffier du Conseil privé a créé un comité de sous-ministres pour appuyer le processus de renouvellement au sein de la fonction publique et a publié deux rapports annuels sur l'état de cette dernière.

L'effet combiné de ces efforts devrait être une meilleure compréhension du type de fonction publique dont a besoin le Canada, maintenant et à l'avenir.

Notre méthodologie

Tirant parti du fait que nos membres sont issus de secteurs multiples et divers et nous appuyant sur notre réputation basée sur 20 ans d'études consacrées à fonction publique, le savoir et l'engagement de notre conseil d'administration

et les conseils de notre comité consultatif externe, nous avons fait des recherches et des analyses pour appuyer cette étude sur la fonction publique.

Nous avons amassé des données sur les comparaisons entre les différentes juridictions et sur les attitudes des employés dans les secteurs public et privé ainsi que des données historiques sur les réformes antérieures. Nous nous sommes aussi déplacés pour parler des défis et des possibilités qui attendent la fonction publique avec des chefs de file, décideurs, nouvelles recrues, étudiants et gestionnaires. Suite à des tables rondes, nous avons publié un rapport intitulé *Une institution nationale vitale? Ce qu'un échantillon représentatif de Canadiens pensent des perspectives de la fonction publique du Canada au 21e siècle*. Nous avons mené une série d'entrevues avec des Canadiens éminents, les interrogeant sur les principaux enjeux en matière de leadership, dont les réponses sont présentées dans le rapport *Diriger par l'exemple*. Des tables rondes avec des dirigeants du secteur privé et avec des représentants des syndicats nous ont aussi éclairés.

Nous avons également organisé des activités pour permettre aux membres du Forum des politiques publiques d'entendre ce que des praticiens, des universitaires et des penseurs crédibles et novateurs pensaient des enjeux actuels et émergeants pour la fonction publique. En parallèle, l'équipe de recherche du FPP a exploré les grands champs d'enquête et produit de nouveaux travaux de recherche sur les tentatives de réforme de la fonction publique, la gestion des risques, le fort roulement dans les échelons supérieurs de la fonction publique et l'impact de la mondialisation sur le gouvernement.

Remerciements

Notre projet consacré à la fonction publique est unique en son genre en ce sens qu'il a été exclusivement financé par le secteur privé, ce qui montre combien l'excellence de la fonction publique tient à coeur aux gens des autres secteurs. La TransCanada Corporation, le Groupe Financier Banque TD, EnCana, la Power Corporation, Bell Canada, Aurea Foundation et la Financière Manuvie ont tous apporté une contribution financière significative pour appuyer la recherche, les consultations et les compte rendus, éléments essentiels de notre projet. Aucune de ces organisations n'a cherché à influencer notre approche, nos méthodes ou nos conclusions. Nous leur sommes reconnaissants de leur financement. Il nous a permis de présenter un diagnostic honnête et indépendant sur les défis rencontrés par la fonction publique et d'élaborer un plan d'action pour un ensemble de réformes majeures et concrètes.

Nous tenons aussi à remercier tous ceux qui ont consacré du temps à ce projet – les participants aux tables rondes et aux entrevues, les membres de notre comité consultatif et ceux qui ont participé au processus de consultation plus vaste. Nous sommes également reconnaissants envers ceux qui nous ont offert des occasions de partager notre diagnostic et nos recommandations et d'étendre notre champ d'action. Enfin, nous remercions sincèrement l'équipe de recherche et de projet du FPP qui a organisé nos maintes rencontres, effectué de la recherche, et rédigé les rapports sur lesquels reposent nos recommandations et notre rapport final.

La fonction publique : un atout majeur

« Dans le monde complexe et interconnecté d'aujourd'hui, une fonction publique qui fonctionne bien et qui est axée sur les valeurs est essentielle à la réussite de tout pays. En tant qu'institution nationale, une fonction publique de grande qualité et fondée sur le mérite fait partie de l'avantage comparatif du Canada et est essentielle à sa compétitivité dans l'économie mondiale. Elle aide aussi à assurer un fondement pour un gouvernement démocratique solide. »

Rapport au Premier ministre du Comité consultatif sur la fonction publique, mars 2007

La fonction publique fédérale est de loin la plus grande entreprise du Canada. Ses effectifs sont constitués de plus de 200 entités employant entre 250 000 et plus de 400 000 personnes (si nous comptons entre autres les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada). Ses fonctionnaires fournissent des services aux Canadiens

dans 1 600 endroits à travers le pays et dans 180 pays à travers le monde. Ses effectifs sont deux fois plus importants que ceux de la plus grande entreprise du secteur privé et sa masse salariale s'élève à près de 25 milliards de dollars (et à près de 45 milliards de dollars si l'on y ajoute les provinces et les territoires). Comprendre la taille, les effectifs et la portée de la fonction publique aide à se souvenir de la magnitude et de la signification de n'importe quelle initiative de réforme.

En établissant les paramètres de notre projet sur la fonction publique, nous voulions nous tourner vers l'avenir et définir les exigences du 21e siècle. Nous étions pour ce faire guidés par une question fondamentale :

En tant qu'institution nationale vitale et qu'élément essentiel de l'avantage compétitif du Canada, quel est le type de fonction publique dont a besoin le Canada pour répondre aux besoins des Canadiens et faire face aux défis et possibilités complexes du 21e siècle?

Un nombre croissant de commentateurs soulignent le lien qui existe entre une fonction publique performante et un pays performant. Comme l'a fait observer Kofi Annan, ancien secrétaire général des Nations Unies, les systèmes et institutions de l'administration publique constituent un élément essentiel pour la promotion d'une bonne gouvernance démocratique transparente, responsable et sensible aux besoins du public.

Une fonction publique créative et axée sur le savoir est capitale pour trouver des solutions de politiques qui aident les politiciens et les décideurs à trouver un juste milieu entre des intérêts divergents tout en améliorant la qualité de vie des Canadiens.

Pour citer Frank Iacobucci, ancien sous-ministre de la justice et juge de la Cour suprême, « rien ne peut remplacer le rôle fondamental que jouent les fonctionnaires en fournissant des conseils reposant sur des faits démontrés, des conseils intégrant souvent une gamme d'opinions et proposant des options stratégiques tenant compte du long terme et non des prochaines élections, en pensant aux intérêts de tous les Canadiens et pas seulement ceux d'un secteur, une région, un groupe d'intérêts ou une classe économique ».

À divers points de vue, la position des Canadiens est enviable : nous faisons partie d'une élite de pays prospères, en paix et profondément démocratiques gouvernés par des fonctions publiques honnêtes, efficaces et professionnelles. Un tour d'horizon rapide révèle que le Canada vient en 4e place en 2007-2008 selon l'indice de développement humain des Nations Unies. Nous avons vu les emplois augmenter pendant 15 années consécutives et avons eu un excédent budgétaire fédéral neuf ans de suite. En 2006, seuls les États-Unis avaient un PIB par habitant supérieur à celui du Canada, parmi les pays du Groupe des Sept. De plus, selon les prévisions du magazine *The Economist* en ce qui a trait au monde des affaires, le Canada sera le 4e meilleur pays au monde où faire des affaires pour la période 2008-2012.

Il n'est pas difficile de prouver que la fonction publique est une institution nationale vitale – la corrélation entre états prospères et fonctions publiques performantes et de bonne qualité est largement admise. Ceci dit, comme le faisait observer Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé, « le monde continue de tourner et la fonction publique doit demeurer vigilante et créative pour cerner les enjeux complexes qui continuent d'influer sur notre environnement et d'y répondre. Plus important encore, elle doit se montrer audacieuse dans la manière dont elle façonne son avenir d'organisation respectée, digne de confiance et professionnelle. »

Défis auxquels doit faire face la fonction publique du Canada

Défis auxquels doit faire face la fonction publique du Canada

Un environnement complexe en évolution

Un nombre considérable de personnes partagent le même point de vue quant aux enjeux complexes qui nécessitent l'attention des fonctions publiques, aux niveaux fédéral et provincial comme à l'étranger. Parmi les préoccupations communes, on citera :

- l'amélioration de la prestation des services aux citoyens;
- l'amélioration de la qualité des conseils en matière de politiques et ouverture des processus d'élaboration de ces dernières pour les rendre plus transparents, connectés et englobants;
- l'adaptation à l'impact qu'auront le vieillissement de la main d'oeuvre et une nouvelle génération d'employés aux compétences et aux attentes différentes;
- l'accent mis sur le rendement et la responsabilité tout en reconnaissant la valeur de la créativité et de l'innovation.

Le Canada n'est pas seul : d'autres gouvernements font face aux mêmes défis

Dans les pays suivant le modèle de Westminster, comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (et les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques), on retrouve les mêmes tendances menant à des réformes de la fonction publique. Certaines de ces réformes comprennent les éléments suivants :

- rapports sur le rendement pour mesurer la santé des organisations et augmenter les économies;
- expérimentation plus poussée avec des organismes de service plus axés sur la prestation de services;
- efforts de décentralisation favorisant une répartition plus claire des tâches, en particulier en ce qui concerne les responsabilités et les pouvoirs pour la gestion des ressources financières et humaines.

Dans divers gouvernements, et en particulier dans certaines provinces, on constate la même forte insistance sur le service et sur une fonction publique dont la culture lui permet d'innover et de s'adapter, dans laquelle l'efficience, les résultats et la réussite comptent pour beaucoup et où l'on s'assure que l'on concentre ses efforts au bon endroit, et que l'on confie à chacun les tâches pour lesquelles il est le mieux assorti. De plus en plus, concentrer ses efforts au bon endroit signifie intervenir de façon plus transparente et forger des rela-

tions et des partenariats productifs – que ce soit avec les Canadiens, les fonctionnaires de première ligne, les autres secteurs, les parlementaires ou les ministres.

Nombre d'autres juridictions bénéficient également d'un niveau élevé d'engagement de la part des leaders politiques, sous l'effet d'une perception fort saine laquelle, pour citer Frank McKenna, ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, les fonctions publiques peuvent et devraient toujours être des « multiplicatrices de force », oeuvrant pour améliorer et mettre en oeuvre les programmes d'action des gouvernements. À cette fin, les réformes de la fonction publique visant à améliorer l'efficience, les résultats et la satisfaction du public sont vues comme de « bonnes politiques » qui valent la peine que les politiciens leur accordent un soutien significatif.

Bonne gouvernance = bonne politique.

En 2007, la fonction publique de la C.-B., le plus important employeur de la province, figure pour la première fois sur la liste des 40 meilleurs employeurs de la province. Comme l'a dit le Premier ministre Campbell, « cet honneur témoigne de l'appui vigoureux pour les mesures que nous avons prises pour faire de la fonction publique de la C.-B. un employeur plus compétitif… » Pour ce faire, la province a ouvert tous les concours aux candidats de l'extérieur, étendu les programmes de reconnaissance pour mettre en lumière le travail d'employés d'exception, exonéré les employés de l'obligation de rembourser leurs prêts étudiants, forgé avec CUSO un partenariat unique en son genre qui permet aux employés de faire du bénévolat à l'étranger et augmenté de 75 pour cent le nombre d'employés de moins de 30 ans dans ses rangs.

Le contexte politique

Le contexte politique impose à la fonction publique, ainsi qu'à ses dirigeants, certaines contraintes et responsabilités. Les lois proposées par le gouvernement et approuvées par le Parlement cernent les autorisations données à la fonction publique. Le premier ministre nomme les plus hauts fonctionnaires « à titre amovible ». La fonction publique rend des comptes au pouvoir exécutif et au Parlement pour la gestion et l'administration des fonds publics. Naviguer ces rapports complexes est un souci constant pour ses dirigeants et a fait l'objet de nombreux commentaires au fil de notre étude.

Au niveau fédéral, les projecteurs demeurent certainement braqués sur les questions de responsabilité, sous l'effet des articles publiés et reportages diffusés par les médias au sujet d'actes répréhensibles réels ou présumés commis par des fonctionnaires ou des politiciens. L'un des résultats, observé par beaucoup, est la diminution de la confiance et du respect entre les politiciens et les fonctionnaires (certains parlent de dysfonction), la tendance semblant s'accentuer, comme en témoigne le déclin du décorum aux comités parlementaires. Ce manque de confiance semble avoir limité la capacité de la fonction publique de consulter, penser et donner des conseils, prendre des décisions, innover ou encore améliorer les services (sans avoir à s'y retrouver dans d'interminables dédales administratifs).

Aucun consensus n'existe quant au rôle précis que devraient remplir les fonctionnaires en ce qui concerne la défense de l'intérêt public, le dialogue avec les Canadiens et le maintien de la confiance du public. Certains diront que l'apport de conseils stratégiques est fonction de l'offre et de la demande et que l'on touche là au nerf des rapports tendus entre les politiciens et la fonction publique. D'une part, l'intérêt pour des conseils objectifs et non partisans de la part de la fonction publique va en diminuant, de l'avis de certains. D'autre part, on s'interroge sur la crédibilité des conseils formulés par la fonction publique et de la capacité de cette dernière de s'y retrouver dans un système de politiques de plus en plus complexe.

Confiance et service

De nombreuses recherches sur les attitudes du public indiquent un manque de confiance envers les institutions et les protagonistes du secteur public, non seulement au Canada mais dans le monde entier. S'ils ne le mesurent et ne l'interprètent pas tous de la même manière, la plupart des spécialistes s'entendent pour dire que le niveau élevé de scepticisme du public envers les représentants de la fonction publique n'est pas prêt de baisser. En dépit de ce manque de confiance, les données d'enquête suggèrent que l'interaction entre les Canadiens et la fonction pub-

lique a pour effet d'améliorer la perception qu'a le public de cette dernière. Lors d'une enquête menée en 2006 par l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX), 60 pour cent des répondants ont dit être satisfaits des services reçus de la fonction publique fédérale. Des recherches récentes suggèrent par ailleurs que l'opinion au sujet de la fonction publique a tendance à être meilleure chez ceux qui ont eu un contact direct avec elle, dans le cadre d'une transaction. Si les Canadiens ont une relation d'amour-haine avec le gouvernement, la majorité des citoyens soutiennent les interventions gouvernementales pour aider à bâtir le pays, maintenir la prospérité et améliorer la qualité de la vie.

« La culture axée sur la confiance est la culture de la fonction publique à son meilleur. La confiance nous permet – en tant qu'individus et en tant que collectivité – d'œuvrer dans l'intérêt du public. »

David Dodge, ancien gouverneur,
Banque du Canada

La montée de problèmes « épineux »

Dans notre monde actuel « plus plat », les problèmes ignorent les frontières, résistent aux efforts pour les décrire en termes simples et il faut des intervenants multiples, de vastes réseaux et des perspectives multidisciplinaires pour parvenir à des solutions modernes et sensées. Ce que cela implique, dans la pratique, c'est que les institutions oeuvrant pour l'intérêt public sont confrontées à des enjeux beaucoup plus complexes et lourds de conséquences. L'époque est révolue où les problèmes étaient aisément cernés et résolus à l'intérieur de compartiments organisationnels et analytiques nets et précis. Maintenant, et à l'avenir, du fait de la portée, de l'ampleur et de la rapidité des changements, les fonctions publiques et tous les secteurs de la société civile auront besoin de comportements, de compétences et de dispositifs institutionnels différents. De nombreux enjeux nécessiteront des politiques et des approches locales pour lesquelles il faudra des dirigeants locaux autonomes, un partage d'information constant et ouvert et des responsabilités conjointes dans plus de cas.

Relations

La résolution de problèmes complexes dépend des efforts de nombreux protagonistes. Les fonctionnaires n'ont plus le monopole – s'ils l'ont jamais eu – de l'élaboration ou de la mise en oeuvre de solutions passant par les politiques publiques. S'y retrouver dans cet univers d'interdépendance requiert une vaste compréhension des enjeux interconnectés, une compréhension profonde des incidences et des causes possibles et de ce qui est nécessaire pour tisser et conserver des réseaux efficaces (tant du point de vue de l'élaboration des politiques que de celui de leur mise en oeuvre), ainsi que le développement de relations plus solides à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique pour faire progresser les choses. Il deviendra de plus en plus important, du point de vue de la capacité en matière d'élaboration de politiques, d'apprécier à leur juste valeur l'intelligence et le savoir-faire de la fonction publique – en première ligne là où les services sont offerts, chez les gestionnaires de programmes et dans les régions – et de les mettre à profit.

Démographie et nouvelle génération

Tous les secteurs font face à des défis semblables du fait de l'évolution démographique. Les Canadiens vieillissent, beaucoup approchent de la retraite et la concurrence pour la main d'œuvre qualifiée et talentueuse s'intensifie. En même temps, les attentes à l'égard du milieu de travail sont en train de changer, en particulier pour la Génération Y – cette génération connectée qui fonctionne avec des réseaux et souhaite contribuer, avoir une carrière intéressante et diversifiée ainsi que des débouchés et qui n'envisage pas de forcément sacrifier l'équilibre entre travail et vie personnelle pour atteindre ses objectifs. Cette génération a grandi dans un contexte « source ouverte » où les idées circulent, où des groupes de gens différents interagissent et où leurs opinions sont recherchées et appréciées. Cette génération aura beaucoup de choix de carrières et de débouchés et la compétition sera féroce pour les organisations espérant recruter et retenir des jeunes. Ces réalités mettent également en lumière l'importance de partager, transférer et retenir le savoir faire, les connaissances et la mémoire institutionnelle qui sont ceux des effectifs actuels.

Implications pour la fonction publique

Il est clair qu'il existe moult questions complexes qui influent sur le contexte dans lequel la fonction publique travaille. Pour s'adapter à ce contexte en évolution, il faut avoir le courage de s'attaquer honnêtement aux problèmes, avoir une vision d'avenir claire et la volonté de mettre en œuvre de réels changements lorsque nécessaire.

Mais à quels problèmes faut-il s'attaquer et où le changement est-il le plus nécessaire? Notre examen de la fonction publique a révélé :

- une crainte grandissante que la fonction publique ne soit en train de se déconnecter des autres segments de la société canadienne, au delà des tensions qui sont naturelles dans un pays à la fois grand, complexe et divers;
- de l'existence d'une certaine méfiance et de tensions entre les fonctionnaires et les citoyens, les politiciens et les parties concernées, entre Ottawa et le reste du pays, et entre les dirigeants et les employés de la fonction publique;
- le sentiment grandissant que la capacité d'adaptation et la pertinence de la fonction publique sont amoindries, sous l'effet d'une attention excessive apportée aux procédures et aux structures, rendant difficiles le partenariat et la collaboration véritable;
- l'amplitude grandissante d'un « écheveau de règles » de la servilité et de concepts dépassés en matière de responsabilité, aux dépens des résultats, de la prise de risques intelligente et de l'innovation;
- un besoin de promouvoir des approches souples et en réseau dans un contexte stratégique complexe, rempli de problèmes épineux, autant du point de vue de l'élaboration des politiques que de celui de la mise en oeuvre;
- l'idée bien ancrée que les cultures rigides, hiérarchiques et bureaucratiques constituent un obstacle au recrutement, à la gestion des talents et à la résolution des défis que présente le changement démographique;
- le besoin d'améliorer continuellement les compétences et les connaissances, le rendement et les valeurs des dirigeants de la fonction publique;
- la crainte que les dirigeants politiques ne soient trop concentrés sur l'aspect partisan et sur un contrôle centralisé et le sentiment qu'ils doivent s'engager pleinement dans la réforme de la fonction publique et la soutenir.

Pourquoi le changement : Les pratiques de gestion modernes sont dans l'intérêt public

La fonction publique est une institution unique en son genre de bien des points de vue. Parmi ses caractéristiques ayant résisté au passage du temps, il y a sa neutralité, l'importance du mérite et l'obligation de rendre des comptes au gouvernement au pouvoir. Son travail consiste à servir les Canadiens et elle assure l'intendance des ressources publiques, et on attend d'elle qu'elle donne des conseils objectifs et des avis impartiaux. Elle fonctionne comme une institution bilingue et doit être représentative de la population qu'elle dessert tout en atteignant certains objectifs d'équité en matière d'emploi. Elle fait l'objet d'une surveillance poussée, entre autres par le Parlement et ses agents, et elle doit satisfaire à certaines exigences en matière de déclaration. Elle est largement syndicalisée, son champ d'action est national et elle est gouvernée par un code de valeurs et d'éthique spécifique.

En plus de ces caractéristiques, la fonction publique est un organisme comme tous les autres et doit pouvoir faire preuve d'efficacité et d'efficience pour s'acquitter de sa mission, gérer des multiples secteurs d'activité, livrer produits et services dans les délais et le budget prévus, améliorer le rendement, attirer des gens de talent et en prendre soin, gérer des effectifs diversifiés, fonctionner de manière responsable pour avoir le respect et la confiance des parties concernées, moderniser ses approches en termes de prestation des programmes et services et enfin prévoir les défis et les débouchés qui vont de pair avec un contexte en évolution et savoir réagir et s'adapter.

Sans pour autant ignorer ses caractéristiques particulières et durables, il est essentiel que la fonction publique continue de s'adapter et de moderniser ses activités et sa culture afin de se préparer aux défis pressants et aux débouchés du 21e siècle.

Pour cela, une fonction publique moderne doit :

- **faire preuve de plus souplesse…**
  - o avec des effectifs qu'il est possible de réinventer et de déployer rapidement;
  - o avec une mobilité accrue, à l'intérieur comme à l'extérieur, qui permet de mieux cerner les enjeux;
  - o afin que la fonction publique soit attrayante pour des travailleurs plus jeunes, tout en appréciant à sa juste valeur la contribution des employés qui ont davantage d'expérience.

- **abolir les obstacles organisationnels, tirer parti des réseaux et travailler en partenariat...**
  - o avec des fonctionnaires capables d'interagir avec un large éventail de personnes et d'organismes afin de renforcer leur expérience pratique et leur intelligence émotionnelle et sociale;
  - o en récompensant fortement l'innovation, la créativité et la prise de risques intelligente;
  - o afin que chacun ait la latitude de prendre les décisions judicieuses à tous les niveaux.
- **faire des économies, simplifier les processus et augmenter la productivité des effectifs…**
  - o en ayant des règles, des réglementations et des exigences en matière de déclaration moins nombreuses et moins contraignantes;
  - o en libérant les fonctionnaires pour qu'ils puissent se consacrer aux questions véritablement importantes;
  - o afin de faciliter l'interaction entre les Canadiens et la fonction publique.
- **se concentrer sur ce qui est pertinent, mettre l'accent sur la mise en oeuvre et regarder vers l'extérieur et vers le haut – vers les citoyens et vers le gouvernement...**
  - o alors que les ministères et les agences travaillent de concert de façon intégrée et cohérente;
  - o de manière à ce que l'accent soit mis sur l'obtention de résultats concrets et sur la mise en œuvre efficace plutôt que sur les processus;
  - o pour que les politiques, les programmes et les services soient fermement fondés sur l'intérêt public.
- **mettre ses valeurs en pratique et faire en sorte que ces dernières soient pleinement respectées et reflétées dans la manière dont elle gère la performance...**
  - o avec des dirigeants qui donnent l'exemple et inspirent, qui font la démonstration des valeurs de leur culture et qui comprennent à fond leur travail et leurs missions;
  - o dont les effectifs comprennent clairement ce que l'on attend d'eux;
  - o pour que la confiance – au sein de la fonction publique et à l'extérieur – augmente.
- **être tenue de rendre des comptes et être elle-même responsable...**
  - o avec des individus et des organisations qui s'acquittent des bonnes tâches de la bonne manière;
  - o avec des fonctionnaires qui ont un comportement caractérisé par la transparence et l'accessibilité;
  - o pour que la confiance et le respect à l'égard des employés se traduisent par une diminution du contrôle central ainsi que des cadres de travail donnant plus d'autonomie.

Changer la culture de la fonction publique de l'intérieur est essentiel pour pouvoir introduire des changements significatifs dans la vie des Canadiens, soit par l'entremise de conseils stratégiques plus crédibles, objectifs et pertinents pour les ministres; d'information plus compréhensible, accessible et pertinente sur les finances et le rendement pour les parlementaires; ou de programmes plus significatifs et de services plus efficaces et efficients pour les Canadiens.

Initiatives de réforme de la fonction publique précédentes

On a beaucoup écrit et dit sur la nécessité de réformer la fonction publique. Au fil des efforts de réforme, commissions, enquêtes et sondages antérieurs, la fonction publique a vu des propositions allant dans le sens de changements assez radicaux jugés nécessaires – des processus de recrutement simplifiés et plus aptes à réagir, de responsabilités plus clairement définies (entre les sous-ministres et les ministres et entre les organismes centraux et les ministères), un système de gestion du rendement plus solide et objectif, ou encore une capacité accrue de production, d'organisation et d'évaluation des résultats significatifs pour les politiques, les programmes et les services. Par exemple, les Commissions Glassco, Lambert et D'Avignon, FP 2000, La Relève et le rapport Lahey sur la rémunération ont tous recommandé, d'une manière ou d'une autre, un système de ressources humaines plus décentralisé, plus souple et plus apte à réagir, avec des pouvoirs et des responsabilités plus clairement définis. Le besoin d'une plus grande clarté en ce qui concerne la responsabilité n'est pas une idée nouvelle – le concept d'un administrateur des comptes a été recommandé, à l'origine, par la Commission Lambert en 1979, puis par le juge Gomery presque 30 ans plus tard, en 2006. En fait, dans les projets de réforme, les efforts ont surtout été concentrés, entre autres choses, sur des

tentatives de modification de la culture organisationnelle, habituellement par le biais d'amélioration de la gestion des personnes dans la fonction publique. Les plus récents efforts de renouvellement et les conseils donnés par des organismes indépendants en font autant.

De nombreux spécialistes de l'administration publique, universitaires et commentateurs ont fait le même constat au sujet de la fonction publique et du changement nécessaire. Les auteurs d'un récent rapport sur la Gendarmerie royale, le Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel, ont en effet relevé un certain nombre de faiblesses – certaines concernant l'ensemble de la fonction publique – et fait des recommandations pour y remédier (la majorité de ces recommandations portaient sur la suppression des obstacles à l'efficacité, une plus grande souplesse dans la gestion du personnel et des finances et une plus grande autonomie organisationnelle pour pouvoir prendre des décisions et en être tenus responsables). Tout récemment, le Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre a recommandé un système de gestion des ressources humaines plus simple et plus imputable et un système renforcé pour la gestion du rendement.

Certains craignent que, dans sa façon de s'attaquer aux réformes, Ottawa ne soit « plus Westminster que Westminster ». D'autres pays qui ont les mêmes traditions que notre système politique sont davantage prêts à expérimenter avec de nouvelles approches quant au leadership, à la responsabilisation et à la culture organisationnelle. Nos entrevues et consultations mettent en évidence le fait que la fonction publique doit faire preuve de plus de courage et d'initiative pour créer le type d'organisation moderne crédible et digne de respect qui est nécessaire dans le monde rapide, complexe et interdépendant dans lequel nous vivons. Mais ce dont on a besoin, c'est de leadership fort et d'une volonté soutenue de formuler et mettre en oeuvre le genre de réformes qui permettront de façonner une fonction publique moderne.

L'importance de la culture organisationnelle

> « Un leader est quelqu'un qui donne à la culture ce dont elle a besoin, pas ce qu'elle attend. »
>
> Dr Rachel Naomi Remen,
> réformatrice médicale et éducatrice

Même dans les conditions idéales, il est difficile de mettre en place des réformes de grande envergure, et toute proposition de modifier la culture d'une organisation entraîne souvent cynisme, lassitude ou résistance. En fait, nous nous attendons à ce que la plupart des lecteurs arrivent à la conclusion que plusieurs des enjeux, problèmes et solutions présentés dans ce rapport sont déjà bien connus. Cependant, s'il est vrai que la fonction publique se pose depuis plusieurs décennies bien de ces questions, nous nous demandons pourquoi la mise en œuvre de solutions durables semble si insaisissable.

Les explications pratiques sont sans doute nombreuses. Nous pensons cependant que les raisons sont plus fondamentales et qu'elles sont liées à deux enjeux connexes : 1) une façon traditionnelle de « résoudre les problèmes » qui mène à des compromis, des solutions partielles et des « conséquences non intentionnelles » (dont certaines sont pires que le problème de départ) et 2) une tendance à se concentrer sur les approches mécaniques ou structurelles qui ignorent la composante humaine (c'est-à-dire les valeurs, le besoin que son travail compte, les normes culturelles et les relations – les moteurs mêmes des comportements). Ce qu'il faut, c'est une approche plus intégrée pour parvenir à un changement durable.

1) Au-delà des approches dichotomiques : choisir une optique intégrée

Nous avons été influencés dans notre réflexion par Roger Martin et les théories présentées dans son livre *The Opposable Mind* sur l'esprit opposable. Au lieu de choisir entre plusieurs options qui existent, nous pensons que la capacité de produire une autre solution, plus novatrice et plus efficace, vient de la capacité d'avoir simultanément en tête deux idées apparemment opposées pour créer

quelque chose de nouveau. Ainsi, s'il peut être facile de se demander si la fonction publique devrait être axée sur les règles *ou* sur les valeurs, bureaucratique *ou* animée de l'esprit d'entreprise, composée de généralistes *ou* de spécialistes, il est beaucoup plus difficile de conclure qu'elle doit être tout ceci à la fois et de créer une combinaison optimale. Pour certaines de nos recommandations, nous avons essayé de donner aux décideurs un ensemble qui leur permettra de créer une approche différente de l'approche actuelle.

2) Le changement organisationnel passe par l'engagement personnel, l'alignement des valeurs et la qualité des relations

Le changement dépend des comportement et les comportements dépendent du lien avec ce qui compte pour une personne et si ce changement est compatible avec ses valeurs ou non. C'est ce qui rend le changement durable si difficile – il dépend de tant de choses que l'on ne peut pas voir, gérer ou manipuler par la création de nouvelles règles, initiatives ou processus organisationnels. Pour que tout projet de réforme soit adopté ou que tout initiative de changement prenne racine, il faut respecter, comprendre et porter attention autant à la composante personnelle qu'aux éléments organisationnels. Lorsque les critiques se demandent pourquoi le changement ne prend pas racine ou n'est que de courte durée, c'est peut-être parce qu'il n'a pas bénéficié des soins et de l'attention dont il a besoin. Il faut pour cela de l'humanité – pas un autre plan d'activités ou une nouvelle séries de règles ou encore un nouveau manuel de formation. Il faut des êtres humains pleinement présents et prenant à coeur les changements nécessaires. Nous espérons que notre rapport et nos recommandations font ressortir ces dimensions du changement.

Principes pour une culture organisationnelle moderne

La capacité d'une organisation de s'adapter au changement et d'être de son temps témoigne de son leadership, de sa résistance, et de sa vision dans la formulation et la réalisation de changements culturels significatifs. La culture organisationnelle est primordiale et la structure et la culture d'une organisation peuvent soutenir ou gêner le leadership. Certains diront que l'on peut et que l'on doit faire preuve de leadership en dépit des contraintes organisationnelles et, qui plus est, que la culture d'une organisation est définie par le type de leadership qui s'y manifeste. Nous sommes d'accord... jusqu'à un certain point.

Des structures et des processus conçus pour soutenir les dirigeants peuvent améliorer et harmoniser le leadership et la culture organisationnelle et il ne devrait pas y avoir à choisir leadership ou structure, ou leadership ou culture – il s'agit plutôt de tisser de nouvelles relations interdépendantes entre le leadership et la structure et la culture.

De ce point de vue, il existe de meilleurs modèles organisationnels, plus favorables, avec des règles adaptées, des processus et des cadres qui aideront les dirigeants (et le personnel de la fonction publique) à générer les types de comportements et d'attitudes qui contribueront à une fonction publique moderne, excellente et tenue de rendre des comptes.

Pour parvenir à une fonction publique moderne capable d'atteindre son plein potentiel, les principes suivants doivent être respectés et reflétés dans la culture :

- **Il existe une culture de confiance dans toute l'organisation...**
  - On laisse les employés et les gestionnaires libres de prendre des décisions et de faire des erreurs, en partant du principe que la plupart des innovations sont le fruit de tâtonnements.
- **Les obstacles inutiles sont considérablement réduits ou bien éliminés...**
  - Strates, règles, technologies dépassées, contraintes organisationnelles et processus contraignants sont remplacés par une plus grande latitude pour la prise de décisions et par l'engagement au-delà des structures organisationnelles verticales.
- **Les dirigeants illustrent les types de comportements, valeurs et compétences que l'on attend de l'ensemble du personnel...**
  - Une confiance et une transparence accrues sont créées dans toute l'organisation – vers le haut, vers le has, et horizontalement.
- **La gestion sensée, cohérente et transparente du rendement est pratique courante…**
  - Les dirigeants mettent l'accent sur les résultats plutôt que sur le processus, récompensent les bons, s'occupent des mauvais (au moyen d'une rétroaction honnête quoique encourageante, en mettant l'accent sur l'apprentissage) et se débarrassent des désastreux.

Recommandations

Compte tenu des efforts en cours au sein de la fonction publique du Canada pour apporter des changements, et respectant ces efforts, les initiatives de réforme doivent être fondées sur des principes et tournées vers l'avenir pour parvenir à un changement culturel profond. Les dirigeants de la fonction publique, à tous les niveaux, doivent participer à la conception des changements qui sont nécessaires pour réussir, ainsi qu'à leur prise en main, pour réussir durablement, et non temporairement. De ce fait, beaucoup de nos recommandations sont axées sur le leadership – pour ce qui est d'encourager et d'exiger un leadership encore meilleur dans toute la fonction publique mais aussi en proposant des suggestions pour mieux aider les dirigeants à aller de l'avant.

Nos recommandations sont de nature directionnelle et organisées autour de deux grands thèmes qui appuient et rehaussent une culture organisationnelle renouvelée :

1) ***Leadership soutenu : Donner le ton au sommet***
2) ***Responsabilisation moderne : Introduire de la souplesse et supprimer les obstacles***

1) Leadership soutenu : Donner le ton au sommet

Au bout du compte, même au sein des organisations dans lesquelles le leadership est largement partagé, le ton doit être donné au sommet. Une fois le bon ton donné, il se répand dans toute l'organisation, inspirant et favorisant le leadership à tous les niveaux et aidant à créer une culture organisationnelle moderne. Nos recommandations pour un leadership soutenu prennent en considération qu'il faut :

- changer la culture et les comportements au moyen d'une gestion transparente et cohérente du rendement;
- renforcer la capacité de leadership en mettant un terme au roulement rapide;
- faire en sorte que toutes les ressources (autant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la fonction publique) sont mises à profit par l'entremise d'une plus grande ouverture et d'une plus grande mobilité du personnel;
- rendre la tâche des sous-ministres « faisable » en leur donnant les outils dont ils ont besoin pour faire leur travail.

« Les seules choses qui évolvent de leur propre chef (dans une organisation) sont le désordre, les frictions et le mauvais rendement. »

Peter Drucker, auteur et spécialiste en gestion

Changer la culture et les comportements au moyen d'une gestion transparente et cohérente du rendement

L'un des moyens les plus efficaces de changer la culture organisationnelle est de veiller à ce qu'un système de mesures incitatives permette de récompenser les comportements recherchés par l'organisation tout en bloquant les comportements jugés indésirables. Cela ne suffit pas de créer un système idéal, il faut aussi s'assurer qu'il entraîne des changements dans les comportements.

Nous reconnaissons que des efforts sont faits pour améliorer le système actuel de gestion du rendement dans le but de mettre davantage l'accent sur la gestion des personnes (le « comment » et pas seulement le « quoi ») et d'intégrer davantage les Cadres de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor dans les accords de rendement pour les sous-ministres. Même si divers organismes (dont le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction et le Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre) ont loué les améliorations apportées, beaucoup des dirigeants de la fonction publique pensent encore que, même si la gestion du rendement est importante, le système actuel pourrait être mieux conçu et mis en oeuvre. Selon des études récentes menées par l'APEX, un nombre considérable de dirigeants sont d'avis que le programme actuel de gestion du rendement a pour effet de démotiver les gens car il est perçu comme fermé et arbitraire. En même temps, le public pense souvent que trop de fonctionnaires reçoivent des « primes » (que cela soit vrai ou non) et que rien n'est fait au sujet des employés peu performants.

Les employés peu performants sont un problème pour presque toutes les organisations. Ils constituent souvent un obstacle majeur à la bonne qualité et au bon rendement d'une organisation. Dans certains organismes du secteur privé, la gestion du rendement est utilisée chaque année pour repérer et destituer les employés peu performants. Dans le contexte de la fonction publique, lorsque l'on arrive à la conclusion qu'un employé n'est pas performant, un système idéal permettrait de veiller à ce qu'il reçoive un soutien, au moyen d'interventions axées sur l'apprentissage, l'accompagnement, la formation en

cours d'emploi, de mutations pour trouver un poste qui lui convienne mieux, etc. Cependant, si au bout d'une période raisonnable, on conclut que son rendement ne s'est pas amélioré, des mécanismes devraient être mis en place pour mettre fin à l'emploi de cette personne ou pour la ramener à son niveau d'emploi précédent.

Un programme modèle de gestion du rendement aurait les caractéristiques suivantes :

- Il reposerait sur des ententes claires, bien comprises et significatives en rapport direct avec les priorités et les plans d'activité de l'organisation (ou bien des lettres de mandat et des exigences en matière de gestion et de responsabilité pour les plus hauts échelons) et se répercutant sur tous les niveaux de l'organisation;
- Il commencerait à abandonner les responsabilités verticales et individuelles pour permettre l'encouragement, la reconnaissance et la récompense d'approches plus collaboratives et plus collectives;
- Il inclurait explicitement l'innovation et l'expérimentation – la prise de risques intelligente – dans les domaines des politiques, de la conception des programmes, de la gestion des personnes et des finances et de la prestation des services;
- Il mettrait au premier plan une gestion robuste, efficace et axée sur les valeurs pour les personnes et les finances;
- Il comporterait explicitement l'apprentissage et le perfectionnement (pour les sous-ministres et pour tous les autres dirigeants) pour l'obtention d'un bon rendement (dans le présent comme à l'avenir);
- Il comprendrait des attentes et des systèmes de mesure bien compris, convenus et significatifs en ce qui concerne le rendement;
- Il inclurait la capacité de mesurer le rendement objectivement et subjectivement en utilisant, le cas échéant, la rétroaction à 360 degrés des collègues, des employés, des clients, des parties concernées et des gestionnaires afin de tracer un tableau plus complet du rendement.

Recommandation 1 : Améliorer continuellement la manière dont le rendement est géré

Un système de gestion du rendement efficace est un élément clé de la réussite de toute entreprise moderne. Bien que nous ne recommandions pas des normes semblables à celles du secteur privé, la fonction publique doit continuer à apporter des améliorations concrètes au programme de gestion du rendement dans les plus hauts échelons et communiquer vigoureusement ces améliorations au reste des effectifs de la fonction publique et au public. Des objectifs plus simples, moins nombreux et plus significatifs en rapport avec les priorités organisationnelles, administratives et ministérielles, avec des résultats concrets et mesurables, devraient être inclus. On devrait chaque année faire le nécessaire pour rassembler des commentaires (vers le haut, vers le bas et horizontalement) pour mesurer le rendement, les occasions de compte rendus étant une composante essentielle du processus. D'ici quelque temps (dans deux ou trois ans), il faudrait envisager de s'éloigner d'un système de quotas, une fois qu'il aura été prouvé que les employés performants comme ceux qui ne le sont pas sont gérés efficacement. Il devrait y avoir un lien direct entre des « durées de fonction » plus longues (voir ci-dessous) pour accroître la stabilité organisationnelle d'une part et la suppression des obstacles à l'excellence organisationnelle d'autre part. Un programme renouvelé devrait par ailleurs être mis en oeuvre pour tous les effectifs de la direction dès que possible.

C'est un processus qui prendra du temps et qui nécessitera des ressources et des capacités qui n'existent pas présentement. Mais si la fonction publique désire devenir un employeur modèle, un employeur qui démontre ses valeurs, elle devra trouver les ressources et les moyens de mettre en œuvre les améliorations nécessaires.

Une plus grande capacité de leadership : Mettre un terme au roulement rapide

Il existe un lien entre des mandats plus longs pour les dirigeants de la fonction publique et la capacité de cette dernière de comprendre pleinement les enjeux stratégiques complexes et d'y réagir. Des mandats plus longs peuvent résulter en une meilleure compréhension des questions ministérielles et donner à leurs détenteurs la confiance et le savoir nécessaires pour produire des solutions novatrices et tisser des rapports plus serrés avec les autres secteurs clés. Le roulement rapide des dirigeants de la fonction publique peut donner l'impression que la prise à coeur des enjeux et des gens est limitée, que la gestion ascendante passe avant la gestion descendante ou la gestion horizontale et que l'expertise dans le domaine des « processus » est davantage appréciée que celle dans les domaines des opérations ou de l'administration.

Le transitoire n'est tout simplement pas compatible avec un leadership soutenu et engagé et avec l'efficacité organisationnelle.

Il ressort de nos entretiens que les gens ont le sentiment d'un mouvement ou d'un roulement excessifs des sous-ministres, et notre recherche le confirme. La durée des mandats des sous-ministres a diminué, passant de quatre ans en moyenne dans les années 1990 à 2,7 ans plus récemment. Selon les données amassées en 2005-06 par la Commission de la fonction publique du Canada, les effectifs de direction ont connu le plus haut niveau de dotation en personnel sur les six principaux groupes professionnels. Pour simplifier, trop de roulement chez les sous-ministres – et chez les dirigeants dans leur ensemble – limite la pleine appropriation des enjeux dans les ministères, est en outre source d'instabilité organisationnelle et limite la capacité d'ancrer solidement les changements nécessaires. Trop souvent, les fonctionnaires voient les dirigeants supérieurs jouer au jeu des chaises musicales, avec pour résultat des initiatives de changement qui sont adoptées, abandonnées et réinventées. Encore une fois, la méfiance et le cynisme peuvent entrer dans la culture, en dépit de tous les efforts et bonnes intentions des employés et de leurs dirigeants.

« Certaines des pratiques de gestion publique que nous avons adoptées au cours des 30 dernières années semblent presque militer contre…le professionnalisme fondamental et contre l'apprentissage. L'une de ces pratiques, la mobilité rapide entre directions générales et entre ministères, est devenue une habitude et est même parfois encouragée, surtout en ce qui a trait aux gestionnaires et aux dirigeants. Le roulement et la rotation constante du personnel qui résulte de cette culture de mobilité entraînent une perte inévitable de concentration, d'intention, d'expertise et de professionnalisme au sein de notre organisation. »

Ralph Heintzman, chercheur supérieur,
Université d'Ottawa

Les PDG et les autres dirigeants que nous avons consultés étaient convaincus que les dirigeants de la fonction publique qui changent trop rapidement de poste ne peuvent pas convenablement assimiler ce que font les ministères qu'ils dirigent, ni élaborer des stratégies à long terme pour le pays. Dans un monde à la complexité grandissante, il est essentiel de pouvoir cerner les enjeux, acquérir de l'expérience et tisser des liens pour pouvoir réussir. L'intelligence ne peut pas remplacer la sagesse et la sagesse nécessite du temps et de l'expérience. Le roulement rapide des ministres et du personnel politique exacerbe ce manque de continuité et on peut penser qu'un certain degré de stabilité aux échelons les plus élevés résulterait en un leadership plus efficace et plus respecté en matière d'administration et de politiques.

La capacité de la fonction publique de « dire sans crainte la vérité à ceux qui sont au pouvoir » – de présenter des conseils et des options qui ne seront pas toujours bien accueillis par le gouvernement au pouvoir mais qui reposent sur des preuves objectives et impartiales et sont solidement ancrés dans l'intérêt public – passe par de bons rapports et par la crédibilité de la « vérité » que l'on présente. Mais les deux pourront manquer si la confiance est faible et si l'on a l'impression que le leadership des sous-ministres est vaste mais superficiel, les conséquences étant majeures pour la qualité des rapports entre les politiciens et la fonction publique.

Recommandation 2 : Mettre en place des mandats d'une durée minimum pour les sous-ministres

Il est temps de montrer aux effectifs de la fonction publique et aux autres secteurs que le leadership soutenu et engagé dans les échelons les plus élevés de la fonction publique est apprécié à sa juste valeur.

Malgré les pressions qui conduisent au roulement chez les sous-ministres – démographie, crises imprévues, relations difficiles, attentes des politiciens – les sous-ministres devraient être nommés pour une durée minimum de trois à cinq ans (quatre ans étant préférable) lorsque possible. Il y a de nombreux exemples de mécanismes qui confirment le bien-fondé de cette approche – comme les contrats axés sur le rendement, utilisés en Nouvelle-Zélande et en Australie – et nous recommandons fortement au gouvernement d'envisager ces mécanismes. Quel que soit le mécanisme spécifique retenu, Ce type d'approche doit être suffisamment souple pour qu'il soit possible de remplacer les sous-ministres qui ne sont pas en mesure de terminer leur mandat (soit pour des raisons imprévues, soit parce que leur performance est décevante), avec des exigences adéquates d'indemnité de départ. Nous recommandons en outre qu'il soit

envisagé d'introduire progressivement un système de durée minimum des mandats pour tous les dirigeants, une fois qu'il aura été mis en place et jugé efficace pour les sous-ministres.

Recommandation 3 : Apprécier à sa juste valeur le talent, à l'intérieur comme à l'extérieur

Le FPP recommande depuis longtemps que l'effectif de la fonction publique soit diversifié et dynamique, et que celui-ci ne soit pas limitée par une mentalité carriériste ou décalée par rapport au pays ou à l'époque. Cela signifie entre autres ouvrir la fonction publique pour pouvoir accéder au talent d'un bassin plus large de professionnels des autres secteurs et des autres segments de la société canadienne. Nous avons recommandé par le passé que les dirigeants de la fonction publique devraient avoir travaillé quelque temps en dehors d'Ottawa ou de la fonction publique pour pouvoir être nommés au poste de sous-ministre. Nous continuons de recommander ce type d'approches pour faire tomber les barrières entre les secteurs et favoriser une compréhension commune.

La réserve de talents pour les sous-ministres (et pour tous les dirigeants supérieurs) ne devrait pas être limitée à la fonction publique (Selon les données de la Commission de la fonction publique pour 2005-2006, on a nommé aux plus hauts échelons de la fonction publique des gens de l'extérieur dans seulement 63 cas sur 4000.) Même si la fonction publique a une culture particulière et des valeurs et un code d'éthique qui lui sont spécifiques, elle gagnera à accéder à des talents, des compétences et des points de vue plus divers. Par conséquent, comme c'est pratique commune dans certaines provinces et dans d'autres pays ayant un modèle de type Westminster, le processus de nomination des sous-ministres devrait continuer à évoluer pour inclure des mécanismes plus ouverts pour la dotation des postes supérieurs (comme cela a été le cas, récemment, pour certains postes comme ceux de commissaire de la GRC, contrôleur général et président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments). En ouvrant le processus, on pourrait en outre entraîner un changement de culture en ce qui concerne les façons de travailler, de diriger les organisations et d'encourager et de récompenser l'innovation. Si l'on en croit l'expérience antérieure, il sera essentiel de veiller à ce que des mécanismes adaptés soient en place (pour le mentorat, l'accompagnement de carrière, l'orientation, le jumelage, etc.) pour pouvoir apporter le soutien et la gestion continue des « gens de l'extérieur » qui auront beaucoup à apprendre pour s'adapter aux cultures du secteur public.

Un autre mécanisme qui permettrait d'obtenir ce type de changement serait une capacité consultative accrue pour le greffier du Conseil privé dans le domaine spécifique du leadership dans le secteur public. Nous recommandons l'élargissement du mandat d'un organisme consultatif existant (comme le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction) pour qu'il puisse donner son avis et faire des recommandations sur la gestion des sous-ministres. Ce comité fournirait des conseils sur les meilleures pratiques dans les autres secteurs, identifierait les compétences et les aptitudes qui deviennent nécessaires, donnerait son avis sur les questions de gestion du rendement et des talents et ferait connaître les approches pour l'apprentissage et dans d'autres domaines. L'utilisation plus large d'un tel comité aiderait par ailleurs à construire des passerelles entre les secteurs, à identifier les gens de talent dans les autres secteurs et à augmenter la mobilité. Le groupe se réunirait formellement une ou deux fois par an pour proposer les conseils et des recommandations spécifiques mais il serait continuellement disponible pour aider avec les activités de réseautage et de rayonnement.

Rendre la tâche des sous-ministres « faisable » en leur donnant les outils dont ils ont besoin pour faire leur travail

La complexité du travail de nos fonctionnaires supérieurs est indubitable, et elle va en augmentant diront certains, avec l'évolution de plus en plus rapide de la société. Les sous-ministres ont des emplois de direction parmi les plus complexes du pays, du fait qu'ils se rapportent à plusieurs personnes (premier ministre, greffier du Conseil privé, ministre). Ils sont en outre nommés, maintenant, administrateurs des comptes pour des organisations vastes et complexes, responsables devant le Parlement des questions administratives concernant la gestion des ressources humaines et des finances au sein de leur organisation. En même temps, les ministres, les médias et le public n'ont guère de patience (voire aucune, selon certains) pour les erreurs, même les plus « nobles » et celles qui sont le fruit des « meilleures intentions » au monde. Les questions stratégiques sont elles-mêmes devenues plus complexes et interconnectées, pourtant les sous-ministres sont toujours considérés comme les conseillers stratégiques principaux auprès de leurs ministres respectifs. Les responsabilités ministérielles – qui leur sont conférées par le gouvernement au pouvoir et surveillées parfois par une douzaine d'agents parlementaires qui font ensuite rapport – vont en augmentant, tant en terme d'ampleur que de nombre. Enfin, les

organismes centraux – le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et l'Agence de la fonction publique du Canada – continuent d'exercer un contrôle considérable (par le biais d'exigences en matière de planification et de rapport, de conditions strictes, de surveillance des politiques, d'interventions détaillées dans des dossiers, par exemple), un contrôle qui a une incidence, de l'avis de beaucoup, sur la capacité des sous-ministres de pleinement exercer leurs pouvoirs.

Pour citer un participant à l'une de nos tables rondes, « Ça ne me dérange pas d'être tenu responsable, tant que je comprends ces responsabilités et qu'on me donne les moyens de faire mon travail. »

Étant donné l'ampleur de la tâche des sous-ministres, on peut se demander s'il est possible pour une seule personne de bien s'en acquitter. En un mot, la réponse est non – et c'est la raison pour laquelle les sous-ministres assemblent des équipes de talent autour d'eux pour les aider à gérer leur organisation et s'acquitter de leur mission pour les ministres. Ceci dit, nous nous demandons si la fonction publique tire pleinement avantage des modèles qui existent dans d'autres organisations dans lesquelles le pouvoir est partagé de manière plus délibérée entre les dirigeants supérieurs. Loin de nous l'idée de recommander que le sous-ministre (et, au bout du compte, le ministre bien sûr) ne soit plus considéré responsable de l'administration bureaucratique. Ce que nous recommandons, c'est que les fonctions du bras droit du sous-ministre, celles du sous-ministre délégué, soit plus délibérément définies en ce qui concerne le soutien au sous-ministre et l'aide pour gérer le ministère. À l'heure actuelle, les postes de délégués dépendent d'un certain nombre de motivations en matière de gestion du personnel et sont souvent vaguement définis par le sous-ministre concerné – certains sous-ministres délégués se verront confier un rôle assez important, d'autres travailleront sur des projets spéciaux ou sur une succession de projets choisis au hasard. Le plus souvent, ils ne restent pas longtemps en poste (moins de deux ans en moyenne selon nos données les plus récentes), ce poste étant considéré comme une occasion de former rapidement une personne de talent avant de lui confier le poste plus élevé de sous-ministre.

Redéfinir le poste de sous-ministre délégué en termes plus substantiels (au lieu d'y voir une étape) pourrait aussi aider à peaufiner les compétences des dirigeants de la fonction publique. Cela équilibrerait l'attention apportée au savoir faire dans le domaine des politiques ou des processus lorsqu'il s'agit des postes les plus élevés et augmenterait les débouchés pour les « spécialistes » de talent ou encore les personnes s'intéressant principalement aux opérations dans les échelons supérieurs des ministères. En définissant plus concrètement les postes de sous-ministres délégués dans les divers ministères, on pourrait parvenir à un équilibre entre les politiques, la gestion et les opérations au sein des ministères. Cela libérerait les sous-ministres et permettrait aux sous-ministres délégués de prendre davantage en charge les affaires ministérielles. Cette approche d'équipe pourrait avoir des retombées organisationnelles très positives, tout en donnant aux fonctionnaires supérieurs une possibilité de parvenir à un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée – et de donner l'exemple en la matière.

Recommandation 4 : Partager plus efficacement les responsabilités entre les sous-ministres et les sous-ministres délégués

La fonction publique devrait trouver des moyens d'exploiter le poste de sous-ministre délégué de façon plus stratégique. Pour rendre plus clairs les rôles et responsabilités des fonctionnaires supérieurs et rappeler l'importance de l'efficacité opérationnelle et de l'excellence de la gestion, nous recommandons de faire en sorte que les postes de sous-ministres délégués soient définis concrètement pour qu'ils se voient confier plus directement la responsabilité de domaines opérationnels clés comme la gestion financière, l'administration ou la prestation des services. Les sous-ministres resteraient responsables, légalement, à titre d'« administrateurs des comptes » mais on demanderait aux sous-ministres délégués de faire preuve de leadership dans les divers domaines qui leur seraient confiés par l'entremise d'une lettre de mandat signée par le Greffier et le sous-ministre. Pour reconnaître l'importance de la relation entre le sous-ministre et son sous-ministre délégué, le sous-ministre participerait davantage au choix de ses délégués et de leurs responsabilités en veillant à ce que leurs compétences soient complémentaires.

Conformément au souhait de simplifier les ententes de gestion du rendement et de définir plus clairement les rôles, il faudrait par ailleurs envisager de tenir les sous-ministres délégués responsables du point de vue du respect des engagements concernant les pratiques de gestion du ministère, les sous-ministres se concentrant sur les principaux engagements en rapport avec des priorités stratégiques spécifiques. Le cas échéant (dans les grands

ministères de service, par exemple), on pourrait envisager de désigner les sous-ministres délégués administrateurs en chef des opérations. Cette approche consistant à répartir les responsabilités entre les premiers dirigeants signifierait un plus grand soutien pour les sous-ministres et, plus tard, des sous-ministres qui auraient plus d'expérience, du fait qu'ils auraient été responsables de questions concrètes dans les domaines de l'administration et de la gestion. Parce qu'il est nécessaire de régler la question du roulement rapide, les sous-ministres délégués devraient aussi rester en poste pour au moins trois ans, à condition qu'ils atteignent leurs objectifs de rendement.

« Un environnement dominé par des règles est le plus grand obstacle à une culture de la responsabilité. »

Michael Sabia, président-directeur général, Bell Canada

2) Responsabilisation moderne : Introduire de la souplesse et supprimer les obstacles

Puisqu'il est nécessaire de préciser et simplifier les responsabilités, de rendre les services plus accessibles aux Canadiens et de confier plus directement et clairement des responsabilités de gestion et d'administration aux sous-ministres, nous en appelons à une approche plus moderne et novatrice à la responsabilité pour faire entrer la fonction publique dans le 21e siècle. Nos recommandations pour une responsabilisation moderne reposent sur :

- Laisser les ministères gérer : les organismes centraux comme « agents d'intégration » et non comme contrôleurs;
- Définir plus clairement les responsabilités par le biais d'une plus grande expérimentation organisationnelle;
- Mettre en place une fonction publique plus « poreuse », où la mobilité est un principe, pas un programme;
- Réduire l'écheveau de règles et rétablir la connexion avec les Canadiens;
- Réinventer les rapports entre les politiciens et les fonctionnaires

Laisser les ministères gérer : les organismes centraux comme « agents d'intégration » et non comme contrôleurs

Depuis la Commission Glassco, les auteurs d'études et les commentateurs de la fonction publique cherchent comment arriver au bon équilibre entre la cohérence et le contrôle dans l'ensemble du gouvernement et suffisamment de marge de manoeuvre et d'autonomie pour permettre aux organismes d'ouvrir la voie de l'innovation et du changement. Nos recherches démontrent clairement que les gens ont le sentiment que l'on va depuis longtemps dans le sens d'une plus grande centralisation au sein du gouvernement fédéral et que l'on doit débattre de la philosophie qui domine à l'heure actuelle dans les rapports entre les ministères et les organismes centraux (le Bureau du Conseil privé, l'Agence de la fonction publique du Canada, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor).

En résumé, le « centre » doit relâcher son emprise collective sur les ministères et ne plus se perdre dans les détails, conformément aux tentatives de réforme antérieures pour « laisser la gestion aux gestionnaires » et « faire gérer les gestionnaires ».

Ceci est vrai du point de vue de l'administration et des politiques. Au lieu d'essayer de surpasser les experts des ministères, les organismes centraux devraient plutôt consacrer leurs compétences et leurs talents à la conception d'approches plus intégrées et plus cohérentes des politiques publiques et de l'administration (en d'autres termes, à identifier les liens qui existent entre les questions stratégiques complexes, à concevoir des cadres de travail et des instruments pour mieux gérer les problèmes épineux, etc.) Qu'il s'agisse de l'administration des questions ministérielles ou bien des politiques et des programmes, il est clair que les ministères devraient avoir plus de latitude pour prendre des décisions et exercer leur pouvoir si l'on veut qu'ils s'acquittent bien de leur mission. C'est dans cet esprit, pensons-nous, que la Loi sur la modernisation de la fonction publique a été créée (même si elle n'a pas encore produit les résultats escomptés).

Si l'on ne peut nier que des efforts devraient être faits pour aider la fonction publique à gérer les talents à l'échelle de tout le système, à terme, ce devrait être aux sous-ministres de comprendre leur main d'oeuvre (dont ils seraient tenus responsables), vendant leur image de

marque aux Canadiens, identifiant les lacunes en termes de compétences, recrutant des gens de talent et gérant le rendement. La microgestion depuis le centre ne peut convenir pour une main d'oeuvre fort diverse comptant plusieurs milliers d'employés. Les organismes centraux devraient plutôt produire des politiques, des cadres et des principes (en collaboration avec les ministères) pour rendre plus cohérente la planification des ressources humaines dans l'ensemble de la fonction publique.

« Les ministères devraient avant tout, dans les limites de mandats clairement définis, être pleinement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et avoir des pouvoirs correspondant à leur responsabilité. Ils doivent être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts généraux du gouvernement qui doivent l'emporter sur ceux des ministères. Mais ils [les ministères] devraient être libérés de tout contrôle extérieur qui ne s'inspire pas de ce but général. »

Plan pour la gestion, Commission Glassco, 1962-63

Les ministères auront besoin que les organismes centraux prévoient des mécanismes d'autonomisation et de soutien plus développés en ce qui concerne les caractéristiques démographiques et les enjeux relatifs à la main-d'oeuvre, les implications du changement générationnel et les impacts possibles sur le milieu de travail et toutes les données qui pourraient permettre d'avoir un tableau complet de la situation pour pouvoir planifier les ressources humaines. Il est devenu remarquablement clair, très tôt dans notre étude, que l'on manque de données empiriques à jour, complètes et acceptées, sur plusieurs de ces enjeux importants. L'un des défis constants pour la fonction publique sera de dresser un autoportrait fidèle sur lequel fonder le diagnostic, la réforme et la mesure des progrès. Les organismes centraux ont un rôle critique à jouer à cet égard.

En accord avec les études récentes et les rapports indépendants sur la fonction publique, nous répétons que la responsabilité de l'administration des ressources financières et humaines au sein des organismes devrait revenir au sous-ministre responsable – à ce dernier de déterminer les règlements dont on aura besoin pour respecter les principes et les politiques élaborés par les organismes centraux. L'un des systèmes, déjà utilisé dans la fonction publique et d'autres organismes similaires, consisterait à offrir des mesures d'incitation aux ministères pour les encourager à mieux gérer les risques. Si la performance organisationnelle satisfait à certaines normes et si des progrès sont visibles (selon des évaluations concrètes, mesurables et significatives de la responsabilité de la gestion), les règlements imposés par le Conseil du Trésor et le BCP devraient être atténués et, dans le cas contraire, les ministères devraient alors être assujettis à des exigences plus strictes pendant une période d'une durée fixée à l'avance jusqu'à ce que des améliorations mesurables du rendement soient notées.

Recommandation 5 : Effectuer un examen des organismes centraux

Pour faire en sorte que l'on confère aux ministères des pouvoirs appropriés, nous recommandons le lancement immédiat d'un examen des mandats des organismes centraux, pour faire en sorte que ceux-ci cessent de se perdre dans les détails. Cet examen comprendrait deux volets : 1) un examen ciblé des responsabilités et mandats, dans le but de rationaliser et simplifier l'appareil central actuel pour les ressources humaines, et 2) un examen des rôles et fonctions plus généraux des organismes centraux, avec une évaluation des moyens de renforcer leur rôle principal de facilitateur (apport d'un soutien par le biais de politiques, cadres et instruments adaptés) et d'agent d'intégration (identification des liens entre les problèmes épineux et accroissement de la cohérence dans le paysage des politiques publiques), en laissant le maximum de souplesse aux ministères et organismes pour l'administration des politiques et des programmes et des activités courantes.

1) Un examen ciblé des responsabilités et des mandats en matière de ressources humaines, dans le but de rationaliser et simplifier l'appareil central actuel pour les ressources humaines.

Cette recommandation est dans la lignée de celle du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre et devrait résulter en une fonction centrale plus ciblée pour les ressources humaines. Sans préjuger

des résultats d'un tel examen, nous pouvons dire que des initiatives de réforme antérieures ont souvent prôné, entre autres choses, un retour aux principes initiaux, en ce qui concerne le rôle de « vérificateur » de la Commission de la fonction publique, plutôt que celui de fournisseur de services ou d'organismes central de recrutement. L'un des principes d'organisation pour un tel examen pourrait être de penser à l'appareil central comme étant organisé selon les axes suivants : employeur (Conseil du Trésor); vérificateur (Commission de la fonction publique ou vérificateur général) et facilitateur (une Agence de la fonction publique du Canada revitalisée, conjointement avec l'École de la fonction publique du Canada qui s'occuperait de la formation et du perfectionnement).

En créant une fonction centrale simplifiée et rationalisée pour les ressources humaines, on créerait en même temps une occasion d'établir fermement le « site du changement » pour ce qui est des initiatives continues de réforme et de renouvellement de la fonction publique. Non seulement le directeur de l'organisme chargé des ressources humaines apporterait-il une attention très nécessaire à la santé et au bien-être organisationnels, mais l'organisation deviendrait en outre la mémoire organisationnelle de toutes les initiatives de réforme de la fonction publique en s'appuyant sur un service central d'archives accessibles et à jour rassemblant l'information démographique et celle sur la fonction publique. Le renouvellement deviendrait un processus continu de réflexion et d'amélioration institutionnelles, à partir d'analyses des tendances et de preuves ancrées dans un contexte historique. Ce type de soutien serait grandement bénéfique pour le directeur de la fonction publique.

2) Un examen des fonctions et rôles plus généraux des organismes centraux, avec une évaluation des moyens de renforcer leurs rôle principal de facilitateur et d'agent d'intégration, en laissant le maximum de souplesse aux ministères et organismes pour l'administration des politiques et des programmes et des activités courantes.

Dans une fonction publique où les opérations seraient, on peut l'imaginer, plus indépendantes et axées sur le service, les ministères pleinement responsables de l'administration et de l'alignement des politiques et des programmes et les intervenants et les parties prenantes de plus en plus nombreux à participer au processus d'élaboration des politiques, le besoin d'une plus grande cohérence et d'une intégration accrue devient manifeste. Nous sommes d'avis que c'est à cela que les organismes centraux devraient consacrer leurs compétences et leur énergie considérables. Quoi qu'il advienne, un examen des organismes centraux devrait être l'occasion d'une discussion et d'une réflexion fort nécessaires des façons de parvenir au bon équilibre et des comportements dans cette relation importante entre « le centre » et les ministères responsables.

Définir plus clairement les responsabilités par le biais d'une plus grande expérimentation organisationnelle

Nous avons déjà indiqué que la fonction publique est le plus grand employeur du pays. Si cela lui confère un avantage concurrentiel en termes de débouchés professionnels, cela pose aussi certains problèmes. Tout d'abord, la gestion et la surveillance efficaces de grandes organisations hiérarchiques sont difficiles – la plupart des dirigeants du secteur privé et des spécialistes des organisations en conviendront. Ajoutez à cela le fait que les ministres – pas les sous-ministres – sont responsables devant les Canadiens, ajoutez à cela une surveillance détaillée par le public et la nécessité d'élaborer des politiques dans un contexte davantage dominé par les réseaux et la collaboration. Combinez avec un système de ressources humaines lourd et dépassé. Le résultat : une gestion efficace de la fonction publique devient encore plus difficile. Face à ces défis, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont expérimenté avec des approches organisationnelles résultant soit en la création d'organismes plus petits concentrant leurs efforts sur la prestation des services (avec des ministères plus petits qui mettent l'accent sur l'élaboration des politiques) ou de modèles organisationnels propices à la création de responsabilités plus claires et mieux définies pour les administrateurs généraux et les ministres.

Le Canada a progressé dans le sens de ce modèle de « l'organisme » et a du même coup apporté des améliorations aux services. L'Agence du revenu du Canada en est un exemple, de même que le Service canadien du renseignement de sécurité, Parcs Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple. Outre les améliorations apportées aux services, ceux qui connaissent les activités des organismes nous ont aussi dit que la capacité de leurs dirigeants d'exercer directement leur pouvoir dans le cadre de leur mandat (y compris la mise en place des mesures administratives les mieux adaptées pour les soutenir) est plus grande que celle des sous-ministres qui dirigent des ministères. Qui plus est, selon un certain nombre d'observateurs chevronnés de la fonction publique, les approches no-

vatrices en matière de gouvernance – comme le recours à des conseils de gestion qui apportent un point de vue externe informé sur les activités de la fonction publique – peuvent améliorer la surveillance et être gages de responsabilité, productivité et de rendement.

Les organisations de la fonction publique qui ont le « statut d'employeur distinct » – autrement dit celles qui n'ont plus le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique pour employeurs – arrivent aussi à adopter des pratiques plus souples et efficaces pour la gestion des ressources humaines, en grande partie parce qu'elles ont des systèmes conçus pour les appuyer dans leurs mandats et, de ce fait, sont assujetties à moins de règles bureaucratiques. Il est raisonnable de penser, et un certain nombre de rapports récents sur le renouvellement de la fonction publique le confirment, que l'appropriation des ressources humaines est plus manifeste lorsque les dirigeants de l'organisation sont en fait aux commandes – par comparaison aux situation où le contrôle est partagé entre plusieurs institutions. Les rapports publiés récemment par le Comité consultatif nommé par le Premier ministre et ceux sur la gestion de la Gendarmerie royale montrent clairement qu'il est préférable de conférer directement les pouvoirs aux organisations plutôt que les disperser dans toutes sortes d'organismes centraux ayant chacun ses propres intérêts et priorités, ceux-ci étant parfois contradictoires.

Recommandation 6 : Créer plus d'employeurs et d'organismes distincts

Pour favoriser des approches plus souples, responsables et axées sur le rendement en ce qui concerne les effectifs et les activités des ministères, nous recommandons l'extension judicieuse du modèle de l'employeur distinct (y compris les mécanismes de régie améliorés) à d'autres ministères d'exécution, là où il est rationnel de le faire. Ces entités organisationnelles pourraient comprendre : Service Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Service correctionnel du Canada et, comme cela l'a déjà été recommandé par un comité consultatif, la Gendarmerie royale du Canada. Une première étape complémentaire utile pourrait consister à examiner ce qui marche plus ou moins bien dans les organismes existants pour pouvoir prévoir les difficultés éventuelles et s'y préparer. Nous reconnaissons que l'un des risques de ce modèle est la possibilité qu'il instaure une trop grande distance entre la cohérence des politiques et l'autonomie des services (comme cela s'est produit dans certains pays ayant un système suivant le modèle de Westminster). Nous pensons que les risques peuvent être gérés au moyen d'une plus grande concentration sur l'intégration et la gestion horizontale par les organismes centraux.

Cette recommandation concorde avec les demandes antérieures pour que la fonction publique fasse montre de plus de leadership administratif en confiant clairement les commandes aux directeurs des organismes et en créant des lignes de responsabilité plus claires entre les responsables de la gestion de l'ensemble de l'organisme (le ministre, le sous-ministre et le conseil de gestion). Les commandes concerneraient spécifiquement les systèmes de gestion des ressources humaines et des finances en place et il faudrait faire très attention aux questions de gouvernance et aux accords de rendement, en essayant d'anticiper les « conséquences non intentionnelles » comme la création d'obstacles à la mobilité du personnel plus général, par inadvertance. Nous savons que divers « appareils » sont possibles – des organismes de service spéciaux aux établissements publics – et toutes les possibilités devraient être étudiées.

En même temps, dans un pays aussi vaste et divers que le Canada, avec des technologies qui peuvent effacer les distances, à une époque où le « niveau local » devient de plus en plus important du point de vue de l'élaboration des politiques et où les défis associés aux talents et à l'évolution démographique continuent d'exercer des pressions sur la fonction publique pour qu'elle devienne plus représentative de la population, nous nous demandons si réunir la plupart des ministères et organismes ainsi que leurs sièges dans la région de la capitale nationale devrait être la solution par défaut.

Un certain nombre de fonctionnaires nous ont dit que la distance entre Ottawa et ses régions était tout aussi psychologique que géographique.

Cela suggère que l'on devrait faire plus d'efforts pour accéder à l'information que détient le personnel de première ligne dans les régions et l'inclure dans le but d'améliorer la conception et la mise en application des politiques. Par ailleurs, si l'on a recours aux employeurs distincts, il faudrait penser à déplacer certaines de ces entités nouvellement créées pour les installer en dehors de la capitale nationale pour permettre une plus grande réactivité, accéder à un bassin de talents plus grand et plus diversifié, augmenter la capacité en matière de recueil de l'information et d'engagement et aussi tenter de remédier au sentiment croissant de coupure entre Ottawa et le reste du pays.

Créer une fonction publique plus poreuse : la mobilité comme principe, pas comme programme

Une organisation moderne – « adaptée aux besoins » au 21e siècle – doit pouvoir répondre rapidement aux demandes changeantes, bâtissant et rebâtissant ses effectifs pour ce faire. L'un des grands défis pour la fonction publique est la concurrence avec d'autres employeurs pour recruter, maintenant et à l'avenir, des gens de talent dans un bassin qui va en se réduisant. Par ailleurs, comme nous savons que le recrutement de jeunes de talent ne suffira pas, la fonction publique doit réfléchir à des moyens d'attirer des personnes en milieu de carrière dans d'autres secteurs ainsi que des gens plus jeunes ayant de l'expérience en milieu de travail.

Si les effets du vieillissement de la population se font sentir au niveau des effectifs, on parle aussi beaucoup des attentes de la nouvelle génération en ce qui concerne le milieu de travail. Cette génération a un large éventail de débouchés, de différentes attentes en termes du respect de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, un vif désir de contribuer, des attentes en termes de diversité en milieu de travail, le besoin d'avoir des occasions d'apprendre et de se perfectionner – et ce sont là les attentes auxquelles les futurs employeurs essayent de répondre, la fonction publique ne faisait pas exception.

Il deviendra de plus en plus difficile de vendre un milieu de travail hiérarchisé, limité par trop de règles et introverti comme un employeur de choix, si la culture organisationnelle n'est pas radicalement changée. Les efforts pour changer son image de marque ne suffiront pas si la réalité rencontrée ne correspond pas à ce qui a été vendu.

En même temps, comme souligné dans le Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles de février 2008, des fractures de fatigue commencent à apparaître dans l'image biculturelle du Canada. La population canadienne devient de plus en plus diverse, le nombre d'allophones (les personnes dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais) dépassant de plus en plus souvent celui d'anglophones et de francophones dans les centres urbains du fait des tendances en matière d'immigration. Il est légitime de se demander si le modèle actuel de la fonction publique est assez adaptable pour attirer ou retenir une main d'oeuvre représentative et bilingue dotée des compétences et des talents recherchés. Les gestionnaires, les employés et les syndicats devraient participer à des conversations très difficiles et très honnêtes sur ces défis et sur d'autres ainsi que sur les solutions possibles.

Recommandation 7 : Revitaliser le système de dotation

Nous soutenons les initiatives en cours soulignées dans le tout récent rapport annuel du Greffier du Conseil privé et qui visent à augmenter le nombre de nouvelles recrues dans la fonction publique. En même temps, les processus de recrutement continuent à être peu pratiques, prenant souvent un an ou plus. Bien que des efforts soient faits pour améliorer les processus de recrutement et de dotation actuels, lents et malcommodes, il reste encore beaucoup à faire.

Dans le cadre du remaniement des organismes centraux de ressources humaines, nous recommandons qu'une nouvelle Agence de la fonction publique, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, les syndicats et les ministères concernés, entreprenne des démarches pour supprimer les obstacles à l'aisance des mouvements entre la fonction publique et les autres secteurs (privé, à but non lucratif et autres paliers de gouvernement) et que l'on tienne compte dans le processus de certains facteurs clés comme un mentorat soutenu pour faciliter la transition entre les emplois, la transférabilité des pensions, les procédures pour les langues officielles, les tendances en ce qui concerne la diversité et les autres désincitations à quitter la fonction publique ou à y entrer. Si elle veut être concurrentielle, la fonction publique doit adopter un modèle comportant un certain nombre de caractéristiques complémentaires : elle doit avoir des mesures d'incitation pour les diplômés récents pour les inciter à faire carrière dans la fonction publique; envisager de modifier le régime de pension et d'avantages sociaux pour encourager les fonctionnaires ayant droit à une pension à continuer de contribuer; et supprimer les obstacles pour permettre un plus grand échange continu de talents avec les autres secteurs.

Recommandation 8 : Réaffirmer l'engagement envers l'apprentissage en milieu de travail

S'il est nécessaire de remplacer immédiatement des talents, nous répétons cependant que le perfectionnement des compétences et des talents – qu'il s'agisse de gestion, d'opérations, de politiques, de finances, de ressources humaines ou de tout autre domaine de spécialisation – prend du temps; l'intelligence ne peut

remplacer l'expérience et elle a ses limites. Il faut donner aux plus jeunes recrues le temps de se développer et, dans l'intervalle, il sera impératif de combler toutes les lacunes au niveau de la gestion intermédiaire (et dans d'autres groupes professionnels et fonctionnels) et de donner à la fonction publique les moyens d'aller chercher des gens de talent dans les autres secteurs.

À l'heure actuelle, il semble n'exister que quelques programmes permettant à des individus de profiter des possibilités de carrières de façon temporaire dans la fonction publique à mi-carrière, soit par le biais d'un échange de personnel de direction ou du Programme des dirigeants et dirigeantes émérites du Canada (en février 2007, selon l'Agence de la fonction publique, 328 participants étaient assignés à la fonction publique, dont 79 comme membre du personnel de direction). Nous sommes aussi conscients des défis rencontrés par les employés « de l'extérieur » pour s'intégrer complètement dans la culture de la fonction publique (on pense aux attentes en matière de langues officielles, au peu de latitude pour prendre des décisions et aux règlements compliqués et inutiles). Il faut offrir davantage de possibilités d'apprentissage et de mentorat aux nouvelles recrues à tous les stades de leur carrière.

Pour attirer les jeunes recrues et les personnes à mi-carrière, nous suggérons de rendre plus facile pour les fonctionnaires en dessous du niveau EX le déploiement dans d'autres directions générales, ministères et secteurs. Cela leur donnerait de nombreuses occasions de perfectionner leurs compétences et leurs aptitudes, ainsi qu'une meilleure appréciation du type de cheminement de carrière qu'ils souhaitent suivre avant de devenir soit un EX soit un expert dans un domaine donné. Nous sommes fermement convaincus qu'une organisation peut supporter beaucoup mieux le roulement aux niveaux en dessous de la direction et que c'est aux dirigeants de faire preuve d'un engagement collectif envers l'organisation.

Dans un effort pour accroître la stabilité dans un organisme qui connaît un niveau élevé d' « hyper mobilité », les programmes de gestion des talents devraient faire en sorte que l'accent soit moins mis sur la nécessité d'accélérer le perfectionnement des employés (on pense par exemple au Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs) que sur une approche favorisant un leadership soutenu et continu. À cet égard, nous trouvons encourageants les programmes comme le nouveau Programme avancé en leadership et nous suggérons que plus d'attention soit portée à l'élaboration et à la mise en oeuvre à tous les niveaux des programmes de gestion des talents de ce type.

Réduire l'écheveau de règles et rétablir la connexion avec les Canadiens

Les organisations qui comprennent bien la responsabilité consacrent leur énergie à exprimer clairement les incidences et les résultats, donnent aux employés la latitude et le soutien nécessaires pour qu'ils puissent innover et obtenir les résultats voulus, montrent qu'elles sont capables de faire la distinction entre les erreurs nécessaires et l'incompétence ou les actes répréhensibles, organisent les ressources humaines et financières pour produire des résultats et racontent une « histoire » de leurs résultats à la fois captivante et sans détour.

Si les cadres de responsabilité penchent vers « le blâme et l'humiliation » – avec des approches reposant sur ce que l'on comprend à posteriori et sur une mentalité du « je t'ai eu » – et si les fonctionnaires, soumis dans leur travail à des exigences de conformité et de déclaration et à une montagne de règlements, ne peuvent pas diriger leur énergie créatrice et leur attention vers l'élaboration d'options stratégiques, de programmes et de services novateurs et efficaces, alors le cadre de responsabilisation doit changer.

On nous a dit à maintes reprises que l'un des plus grands obstacles à une fonction publique moderne, excellente, novatrice et axée sur les résultats est la dynamique actuelle à Ottawa en matière de responsabilité. Les mesures récentes pour « améliorer » la responsabilité (comme l'augmentation considérable des règlements de service sous les derniers gouvernements ou la nouvelle Loi fédérale sur la responsabilité) ont engendré ce qui est communément appelé un « écheveau de règles » – un écheveau qui risque de devenir une force négative envahissante qui colore la culture de la fonction publique. Ses impacts sont perceptibles dans beaucoup de domaines : des politiques et procédures détaillées qui allongent les délais pour le recrutement, des administrateurs qui doivent s'y retrouver dans des centaines de pages de guides des politiques ou des bénéficiaires de subventions et de contributions qui rapportent une augmentation de 30% de leurs frais généraux pour se conformer aux règles et aux exigences de déclaration. En plus de ne pas être efficiente ou pratique, cette culture des règles risque de renforcer certains comportements – hiérarchies rigides, trop d'attention accordée à la conformité aux dépens des résultats, la prudence au lieu de l'innovation

et des bureaucraties introverties et insulaires – qui ne seront pas propices à l'émergence des principes et caractéristiques modernes qui permettraient à la fonction public de relever les défis du 21e siècle.

Recommandation 9 : Simplifier immédiatement les règlements existants

Dès que possible et afin de réduire le poids excessif des règles actuelles pour les fonctionnaires et ceux qui font affaire avec la fonction publique, le gouvernement et la fonction publique devraient mettre en application les recommandations du Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions. Nous recommandons en outre d'envisager des réductions immédiates en vertu du bon sens de l'écheveau de règles dans des domaines comme la passation de marché (indexer rétroactivement à l'inflation la limite de 25 000$ pour les marchés à fournisseur unique et la faire passer à 50 000$-75 000$, par exemple), simplifier les exigences de déclaration, très lourdes, du Conseil du Trésor, accélérer les procédures de dotation et mettre en place des ententes de service partagé pour rationaliser les tâches accomplies « derrière le rideau » (par exemple, dans les domaines des ressources financières et humaines), le cas échéant.

Plus généralement, nous recommandons la création d'un mécanisme d'examen externe, de nature similaire à celui du récent Groupe d'experts indépendants sur les subventions et les contributions, avec un échéancier ferme, pour simplifier et rationaliser les politiques et les règles de gestion de la fonction publique et les ramener à un niveau raisonnable (comparable à ce qui se fait dans les autres secteurs et gouvernements). Nous sommes d'avis que la crédibilité d'un groupe externe aidera à éveiller l'intérêt et à lancer le processus (entre autres parce que les organismes à qui appartiennent les règles en question ne sont souvent pas d'accord pour les abandonner). L'approche du groupe devrait inclure un plan de travail comportant des priorités et englobant tous les secteurs clés comme les ressources humaines, la gestion financière, l'administration, la passation de marchés et l'approvisionnement. Nous recommandons vivement que le groupe ait un mandat continu afin de lutter contre la tendance historique à réimposer des règles au fil du temps. Cet effort pan gouvernemental devrait être copié par les ministères et organismes qui devraient continuellement examiner de la sorte toutes leurs politiques et tous leur règlements.

Une fonction publique moderne passe par des rapports réinventés avec les politiciens

Un thème récurrent tout au long de notre étude de la fonction publique est l'importance des rapports. Que nous parlions de communications efficaces entre les sous-ministres et leur ministres, de déclarations publiques de soutien pour la fonction publique, de leadership politique pour aider à introduire les changements législatifs ou organisationnels nécessaires, ou de dialogue respectueux et fructueux entre fonctionnaires et parlementaires au sujet de l'administration de l'argent des contribuables, il est clair qu'une relation saine et harmonieuse entre le gouvernement au pouvoir, le Parlement et la fonction publique. Malheureusement, ce que nous avons entendu dans le cadre de notre étude, c'est que ces rapports sont loin d'être bons. En fait, ils ont souvent été décrits comme « tendus », manquant de confiance et de respect et dysfonctionnels.

> « Il faut que les législateurs et les ministres discutent des enjeux stratégiques, administratifs et éthiques avec les fonctionnaires au sein d'une atmosphère caractérisée par le respect mutuel…Les fonctionnaires veulent aider les législateurs et peuvent mieux le faire lorsque les législateurs les traitent – ainsi que leur rôle – avec respect. »
>
> David Dodge, ancien gouverneur, Banque du Canada

La complexité de la dynamique entre les politiciens et la fonction publique ne fait aucun doute. Les sous-ministres sont nommés par le premier ministre sur les conseils du greffier du Conseil privé et deviennent des conseillers auprès des ministres et de ce fait responsables devant le Parlement (et ses divers agents) de l'administration efficace de leur organisation. De tradition, le gouvernement se tourne vers la fonction publique pour obtenir des conseils non partisans et de qualité supérieure et attend de la fonction publique qu'elle administre les politiques, programmes et services fédéraux avec intégrité, efficience et probité. Le Parlement attend des fonctionnaires qu'ils expliquent comment les fonds publics ont été dépensés et comment ils le seront à l'avenir, et ce d'une manière compréhensible, honnête et transparente. Les fonctionnaires atten-

dent de leurs rapports avec leurs « maîtres politiques » qu'ils reposent sur le respect et la confiance mutuels, tant au niveau personnel qu'en termes du respect des pouvoirs et des responsabilités. Si à un moment donné ces rôles sont remis en question ou, pire, discrédités, la toile délicate des relations peut commencer à se défaire. Certains diront que c'est ce qui est en train de se passer et que la fonction publique est la première touchée par ce contexte de désordre et de méfiance.

Il est normal que le gouvernement et le Parlement se soucient en tout temps des questions de responsabilité. L'ensemble des recommandations proposées dans le présent rapport vise carrément à améliorer la responsabilité individuelle et organisationnelle. Cependant, si les politiciens sont incapables de voir les avantages de ce type de changement et pensent qu'une plus grande responsabilisation passe forcément par un nombre accru de règles, réglementations et procédures pour les fonctionnaires ou par l'adoption d'une « politique de tolérance zéro » pour les erreurs administratives, ou encore par les remontrances pour les fonctionnaires qui ont choisi de « dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir », alors nous pouvons nous demander si la fonction publique pourra devenir une organisation moderne capable d'attirer et de retenir une nouvelle génération de gens de talent.

« Le renouvellement de la fonction publique ne se fera pas simplement par l'entremise de mesures législatives et administratives…Il faudra fondamentalement changer les attitudes des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, finalement, du public. »

Paul Tellier, ancien greffier du Conseil privé et coprésident, Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique du Canada

Recommandation 10 : Encourager l'engagement politique

Nous avons vu dans d'autres juridictions ou pays que l'engagement politique est l'un des principaux déterminants de la réussite ou de l'échec des réformes de la fonction publique. Pour réveiller l'intérêt des dirigeants politiques et réparer une relation tendue, le moment est venu pour les fonctionnaires et les politiciens de se réunir pour une discussion franche des moyens de rendre la santé à leurs institutions respectives. Nous recommandons donc un sommet de la fonction publique qui porterait sur les règles, les risques et les responsabilités dans le nouveau contexte, en mettant l'accent sur l'amélioration des rapports entre les principaux protagonistes. Ce sommet serait une occasion de faire entrer la démocratie canadienne dans le 21e siècle en mettant sur la table un certain nombre de questions dont on a très peu débattu pour le moment ou qui souffrent d'une multitude d'interprétations.

Nous suggérons de réunir des fonctionnaires de haut niveau (des organismes centraux, des ministères d'exécution et de la Bibliothèque du Parlement), des parlementaires (y compris des membres et des présidents de comités), des ministres et leur personnel et des agents parlementaires et leur personnel pour un sommet de deux jours sur les questions suivantes : la responsabilité (et le rôle de l'administrateur des comptes), l'évolution du rôle des comités parlementaires, le rôle des agents parlementaires, l'amélioration des rapports par le biais de nouvelles normes de conduite, un examen de l'efficacité de la Loi fédérale sur la responsabilité, le soutien des ministères aux comités, l'efficacité (qualité, nombre et fréquence) des documents ministériels de planification et de déclaration et le processus pour les budgets des dépenses. Ce sommet serait une occasion pour les principaux protagonistes d'interagir dans un climat moins formel et « officiel » avec pour objectif de mieux apprécier les défis et exigences respectives des uns et des autres et de se mettre d'accord sur des domaines dans lesquels on pourrait donner suite. Ce serait en outre une occasion d'inviter d'autres secteurs et juridictions à venir présenter des exemples concrets et comparables de relations et de mécanismes qui ont été renforcés pour parvenir à une plus grande responsabilisation.

Le sommet serait le premier pas sur la route de rapports réinventés – pas le dernier. Nous recommandons qu'il constitue le point de départ d'une série de dialogue réguliers destinés à améliorer les relations, favoriser la compréhension mutuelle et créer ensemble des solutions aux problèmes communs actuels. Des solutions possibles à des défis spécifiques pourraient être présentées au sommet, puis affinées dans le cadre de conversations sur la question avant d'être mises à l'essai. Les suggestions concrètes pourraient inclure une plus grande fertilisation croisée entre les fonctionnaires et les bureaux des ministres, des possibilités de détachement auprès des comités parlementaires, des programmes d'orientation pour les nouveaux députés, une formation pour les fonctionnaires devant comparaître devant les comités, des rapports sur le rendement et des documents budgétaires plus simples et pertinents, entre autres choses.

Conclusion

Conclusion

« Ne croyez pas les paroles – Ne croyez que les comportements. »

Jerry Porras, professeur et co-auteur

Des risques audacieux... petit pas par petit pas

Alors que vous arrivez à la fin de ce rapport, cela ne nous surprendrait pas si, selon votre situation, vous réagissiez très différemment tant à notre diagnostic qu'à nos recommandations. Si vous êtes fonctionnaire, vous pensez peut-être « Eh bien, il n'y a pas grand chose ici que je n'aie déjà entendu. » Si vous êtes au courant de ce qui se passe dans la fonction publique mais travaillez dans un autre secteur, vous pourriez aussi vous dire « Même si je ne comprends pas toutes les subtilités de la culture de la fonction publique, beaucoup de tout cela n'est pas sorcier. » Et, si vous êtes cadre supérieur dans le secteur privé, vous pourriez être en train de vous dire « Il était temps! » Quant aux politiciens, nous espérons qu'ils conviendront qu'une fonction publique vigoureuse et efficace est tout simplement une bonne idée d'un point de vue politique.

Quelle que soit votre réaction, nous sommes conscients que nos recommandations sont indissociables du moment précis et du contexte spécifique dans lesquels elles sont proposées. Le climat politique demeure explosif et l'on pourrait avoir des gouvernements minoritaires pendant encore quelque temps. Il est aussi vrai que, en ce moment précis, il semble y avoir un nombre grandissant de voix – à l'intérieur de la fonction publique comme à l'extérieur – qui en appellent au changement. Les avis convergent assez quant aux changements qui s'imposent : un système de ressources humaines moderne, une meilleure gestion du rendement et plus d'attention apportée au recrutement. Le directeur actuel de la fonction publique continue à pousser pour que l'on améliore la planification des ressources humaines, le recrutement et la gestion du rendement. Le Comité consultatif du Premier ministre prône un système de ressources humaines simplifié, moins de roulement chez les sous-ministres et un renforcement de la gestion du rendement. Le Groupe de travail sur la

gouvernance et le changement culturel à la GRC a recommandé une délégation accrue des pouvoirs en matière de ressources humaines et financières pour permettre un service plus réactif et responsable dans le but de « rétablir la confiance ». Ignorer ce choeur ou lui rendre hommage pour la forme reviendrait, dans le meilleur des cas, à condamner la fonction publique et, au pire, à lui ôter toute pertinence. La fonction publique, les fonctionnaires, le gouvernement et l'ensemble des Canadiens méritent mieux que ça.

Par conséquent, si une certaine prudence s'impose face aux réalités actuelles, un véritable changement culturel nécessite des efforts audacieux et le courage de les mener à bien. La série de recommandations présentées ci-dessus offre une approche intégrée pour obtenir le type de changement qui permettra, pensons-nous, à la fonction publique de mieux s'attaquer aux défis du 21e siècle.

Ce dont on a besoin est tout simplement un changement de culture, au moyen d'une mise au premier plan d'un leadership et d'une responsabilité renouvelés et ancrés dans les principes organisationnels modernes fondés sur la confiance, la suppression des obstacles et des règles qui ne sont pas nécessaires, l'accent sur un leadership durable et ancré dans les valeurs et une gestion honnête et transparente du rendement.

Nous savons qu'un changement de cette ampleur exige un engagement soutenu et beaucoup de temps. On ne peut pas tout faire rapidement ou à la fois. Certaines recommandations peuvent être mises en oeuvre par la fonction publique, d'autres nécessiteront l'appui et le leadership des politiciens. Nous en appelons aux politiciens pour qu'ils fassent preuve de courage et renouvellent leur engagement envers la fonction publique.

Pour finir, revenons à notre point de départ. Ce fut un privilège pour nous de passer près de deux ans à parler avec les Canadiens de l'avenir de la fonction publique. Nous sommes fiers de tout ce que la fonction publique a fait pour améliorer la qualité de vie de ses citoyens et le bien-être économique et social du pays. Nous savons en outre que, comme tant d'autres organisations, des défis et des possibilités l'attendent. Nous nous réjouissons à l'avance de continuer à travailler avec elle et avec tous les secteurs de la société pour l'aider à relever ces défis, saisir ces occasions et veiller à ce que le Canada ait une fonction publique excellente dont tous les citoyens sont fiers.

Les auteurs

Katherine Baird est vice-présidente, planification stratégique et affaires corporatives, et s'est jointe au Forum des politiques publiques en novembre 2005 par l'entremise du programme d'échange de cadres de direction de la Fonction publique du Canada. Au cours de ses 16 ans de carrière, elle y a rempli divers rôles reliés à la coordination des politiques et la planification stratégique, y compris en tant que conseillère principale, auprès de plusieurs ministères opérationnels et organismes centraux dont la Défense nationale, le Bureau du Conseil privé, les Affaires intergouvernementales (BCP), Justice Canada, Pêches et Océans et l'École de la fonction publique du Canada. Katherine détient un baccalauréat ès arts en sciences politiques de l'université Dalhousie et une maîtrise en affaires internationales de l'université Carleton. Elle est aussi Coach Intégrale™ agréée, et continue de s'intéresser au soutien du leadership et au développement exécutif des cadres.

Ian Green est titulaire de la Chaire du Forum des politiques publiques sur la gouvernance dans la fonction publique. Ian a commencé sa carrière en 1974 comme attaché politique principal et conseiller auprès de Joe Clark, alors chef de l'Opposition officielle, puis premier ministre du Canada. Il est ensuite entré dans la fonction publique où il a occupé divers postes de niveau supérieur dont ceux de directeur, Appareil gouvernemental (BCP); sous-secrétaire d'État adjoint au Secrétariat d'État; sous-ministre adjoint à Santé et Bien-être Canada et à Développement des ressources humaines Canada; vice-président de la Commission de l'assurance-emploi du Canada et sous-secrétaire du Cabinet pour les opérations (BCP). De 2001 à 2004, il a été sous-ministre à Santé Canada. Il a pris sa retraite de la fonction publique en 2005 et a reçu le Prix pour services insignes de la fonction publique du Canada. Ian est titulaire d'un baccalauréat ès arts de l'Université d'Ottawa et a également poursuivi des études supérieures en sciences politiques à l'université Queen's.