SPCH-03129

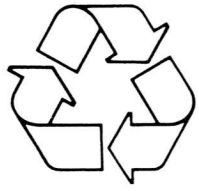
CANADA

Fonction publique 2000

Le renouvellement de la fonction publique du Canada

Le Gouvernement du Canada

Pensez à recycler !



Think Recycling!

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. BT74-1/3-1990

ISBN 0-662-57951-8

CANADA

PREMIER MINISTRE • PRIME MINISTER

La fonction publique du Canada est essentielle au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques et de notre pays. Elle sert le Canada avec talent et a énormément contribué à la stabilité de notre environnement économique et social, à nos réalisations en tant que nation industrielle moderne, à l'établissement de nos valeurs et à la quête de notre identité en tant que peuple.

Tout au long de ce siècle, la fonction publique n'a cessé de fournir aux Canadiens un nombre grandissant et varié de services. Les gouvernements successifs ont travaillé de pair avec la fonction publique et apprécié son professionnalisme, sa loyauté et sa neutralité.

Les Canadiens attendent de leurs institutions gouvernementales qu'elles travaillent avec eux et les aident à faire face aux défis du 21e siècle. Ils s'attendent à ce que leur fonction publique soit efficace et moderne, qu'elle leur offre des services de haute qualité et qu'elle soit menée par les hommes et les femmes les plus compétents du Canada.

Mes collègues et moi partageons les attentes de nos concitoyens et assumons la responsabilité de mettre la fonction publique dans une position qui lui permettra d'assurer aux Canadiens et aux gouvernements successifs un service d'un professionnalisme, d'une loyauté et d'une neutralité à toute épreuve.

Fonction publique 2000 est la réponse du gouvernement pour s'assurer que ces attentes seront satisfaites. Nous sommes convaincus que la politique de renouvellement énoncée dans le Livre blanc donnera à la fonction publique les moyens nécessaires pour servir le Canada et les Canadiens à l'aube du 21e siècle.

En tant que Premier ministre du Canada, je suis investi de l'obligation, au nom de tous les Canadiens, de garantir l'efficacité permanente de cette grande institution nationale. Je suis fier d'être associé aux hommes et aux femmes de la fonction publique du Canada, et c'est avec satisfaction que je présente à tous les Canadiens la politique du gouvernement sur l'avenir de leur fonction publique.

Décembre 1990

t Services Canada 1990

TABLE DES MATIÈRES

I LA FONCTION PUBLIQUE ET LA NÉCESSITÉ DU RENOUVELLEMENT

La nécessité du renouvellement 3

La fonction publique du Canada 7
- Importance de la fonction publique pour les Canadiens 7
- La taille de la fonction publique 9
- Comment la fonction publique est régie 10
- La gestion de la fonction publique 14
- Les valeurs de la fonction publique 16

Se préparer pour l'an 2000 et après 19
- Les défis et les problèmes de la fonction publique 19
- Le défi mondial 21
- Les restrictions dans la fonction publique 22
- L'évolution démographique 23
- Les changements dans la société et sur le marché du travail 25

Un regard sur le renouveau 27
- L'innovation dans la fonction publique 27
- La réforme de la fonction publique 30
- Tendances dans les autres pays et fonctions publiques 37
- Les frais administratifs de la fonction publique 39

II L'ORGANISATION DE FONCTION PUBLIQUE 2000

- Le processus 45
- Les groupes de travail 46

III RENOUVELLEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Principes fondamentaux du renouvellement 51
La mission de la fonction publique du Canada 51
Principes de gestion 52
Service 52
Innovation 52
Personnes 53
Obligation de rendre compte 54

Servir le Canada et les Canadiens 57
Consultation et partenariat 59
Service 61
Les régions 62
Meilleure gestion des ressources 63
Politiques administratives et services communs 66

Carrières dans la fonction publique 71
Une fonction publique professionnelle 71
Formation et perfectionnement 74
Mandats et institutions 75
Assurer le succès du perfectionnement professionnel 82

Une fonction publique davantage axée sur les personnes 87
Relations avec les syndicats de la fonction publique 87
Les femmes et les groupes minoritaires 89
Une gestion sensée 93
Recrutement et cessation d'emploi 95
Conditions de travail 96

Responsabilisation : Fonction publique 2000 au service des Canadiens 101
L'obligation de rendre compte dans la fonction publique 102
Les sous-ministres 104
Le chef de la fonction publique 108

Mise en oeuvre 111

IV LA FONCTION PUBLIQUE EN L'AN 2000 117

A FONCTION

uvellement 51
ique du Canada 51
52
52
52
53
te 54

ns 57
59
61
62
:s 63
rvices communs 66

que 71
onnelle 71
74
75
nement professionnel 82

axée sur
87
la fonction publique 87
oritaires 89
93
oloi 95
96

blique 2000
101
dans
102
104
e 108

111

EN L'AN 2000 117

I

LA FONCTION PUBLIQUE ET LA NÉCESSITÉ DU RENOUVELLEMENT

La nécessité du renouvellement

Le 12 décembre 1989, le Premier ministre a annoncé Fonction publique 2000, une initiative qui vise à renouveler la fonction publique du Canada et notamment, comme il l'a précisé :

> ... à favoriser l'essor d'une fonction publique :
>
> - qui se caractérise par son excellence, sa grande compétence, son impartialité et son profond souci de bien servir le public,
> - qui considère ses employés comme un atout à mettre en valeur,
> - qui met le plus de pouvoirs possible entre les mains des employés et gestionnaires qui traitent directement avec le public, et
> - qui permet, dans un seul et même cadre, de répondre à des besoins variés en se servant de formules organisationnelles différentes[1].

Le Premier ministre a ajouté que,

> à cette fin :
>
> - le système gouvernemental d'embauchage et d'administration du personnel sera simplifié et allégé au profit des gestionnaires et des employés tout à la fois,
> - les contrôles administratifs centraux seront réduits afin de laisser aux sous-ministres plus de latitude pour gérer leurs ministères et de les rendre plus distinctement comptables des résultats,
> - le rôle des organismes centraux et des différents systèmes gouvernementaux d'administration du personnel et de contrôle administratif sera précisé et simplifié, et

[1] "Fonction publique 2000 ... la politique du gouvernement du Canada concernant les mesures à prendre pour sauvegarder et promouvoir l'efficacité et l'excellence de la fonction publique et, partant, lui permettre de continuer de bien servir les Canadiens au XXI[e] siècle." Cabinet du Premier ministre, 12 décembre 1989.

- de nouveaux moyens seront conçus pour accroître l'efficacité et améliorer les méthodes d'exécution des programmes[2].

Dans son énoncé de politique, le gouvernement exposait, dans les termes suivants, le contexte dans lequel venait s'inscrire son initiative.

> La fonction publique du Canada est considérée à juste titre comme l'une des meilleures au monde. Bâtie depuis 75 ans sur le mérite, l'équité et l'impartialité, elle est une institution purement canadienne, créée par des Canadiens pour répondre aux besoins du pays et de ses habitants. Chaque jour, des millions de Canadiens se fient à la fonction publique pour une multitude de tâches, depuis l'inspection des aliments et médicaments jusqu'à la sûreté des atterrissages aux aéroports nationaux, en passant par la délivrance de passeports, la prestation de services d'emploi, les prévisions atmosphériques et le traitement de millions de chèques.
>
> Au fil des ans, la fonction publique s'est vu confier la tâche d'assurer la prestation d'un nombre toujours plus important de programmes et de services, tâche dont elle s'est acquittée dans le contexte de restrictions budgétaires grandissantes et malgré d'importantes réductions d'effectifs au cours des dernières années. Cette tâche a été rendue encore plus ardue par l'existence de structures organisationnelles et de moyens de contrôle qui ne favorisent pas toujours l'efficacité ou l'amélioration des services offerts au public.
>
> La complexité du régime administratif régissant la fonction publique est considérée comme une importante source de difficultés depuis plus d'une décennie. Il importe plus que jamais de simplifier son administration, d'accroître son efficacité et d'y permettre une plus grande délégation des pouvoirs et responsabilités.
>
> Une révision fondamentale des méthodes d'organisation et de gestion de la fonction publique est essentielle, afin de donner à ses membres les outils dont ils ont besoin

[2] *Ibid.*

pour le XXI[e] siècle et de leur permettre d'agir efficacement dans le contexte des restrictions budgétaires[3].

L'annonce du Premier ministre a suscité un examen intense de toutes ces questions. L'idée qui sous-tend cette initiative est de créer une mentalité dans la fonction publique qui serait axée sur le service et les clients et qui prônerait la consultation. Le présent document est le fruit de cette réflexion et expose la politique du gouvernement concernant l'avenir de la fonction publique du Canada.

[3] *Ibid.*

La fonction publique du Canada

Importance de la fonction publique pour les Canadiens

Par le fait même que les fonctionnaires travaillent dans l'intérêt de tous les Canadiens, la confiance que le public met en eux les oblige donc à être d'une intégrité exceptionnelle. En effet, les fonctionnaires doivent :

- donner des conseils aux ministres sur les politiques, les programmes et la gestion des problèmes,
- veiller, d'une façon impartiale, à la mise en application des lois et apporter le soutien professionnel nécessaire au bon gouvernement du Canada, et
- procurer à leurs concitoyens des services publics de plus en plus nombreux et variés.

Du fait qu'elle représente tout le Canada et qu'elle se retrouve dans toutes les régions, la fonction publique contribue à assurer l'unité du pays. Institution nationale dotée d'un puissant facteur d'intégration, elle a montré aux Canadiens qu'il y avait avantage à faire s'épanouir les valeurs et les aspirations de notre immense pays, aux cultures si riches et si diversifiées. C'est essentiellement grâce à elle que la notion d'égalité linguistique a pris tout son sens. Ses politiques sur l'équité en matière d'emploi et la suppression des barrières à l'avancement des femmes et des groupes minoritaires traduisent bien l'importance que les Canadiens attachent à l'équité et à la tolérance.

La fonction publique a pour mission de servir les Canadiens et ceux qu'ils choisissent pour les gouverner. Elle s'efforce de reproduire les meilleurs traits de la société canadienne, dont elle est le fidèle reflet.

La fonction publique est, par conséquent, spécifiquement canadienne. Reflet de notre société et de notre culture, elle a mis en place des organes et adopté des pratiques pour répondre à nos besoins particuliers. Elle a mûri avec le Canada, l'a suivi dans son évolution jusqu'aux premiers rangs de la communauté internationale et a su attirer à elle les éléments les plus compétents. Par leur dévouement, en particulier de ceux qui ont fondé dans les années 1930 et 1940 la fonction publique d'aujourd'hui, ils ont apporté au Canada les cerveaux et les talents administratifs qui ont permis aux gouvernements successifs de donner au Canada l'infrastructure

économique et sociale nécessaire au bon fonctionnement des rouages de l'ensemble du pays que les Canadiens prennent aujourd'hui pour acquis. L'histoire du Canada au cours de ce siècle témoigne du rôle joué par la fonction publique pour créer les conditions propices à une économie forte et à une société qui fonctionne bien.

Les Canadiens comptent aujourd'hui sur les fonctionnaires pour une grande diversité de services qu'ils reçoivent quotidiennement et qu'ils considèrent leur être dus. Tous les jours, les fonctionnaires sont à l'oeuvre : les contrôleurs de la circulation aérienne supervisent le décollage et l'atterrissage, en toute sécurité, de quelque 13 000 appareils; les inspecteurs d'Agriculture Canada inspectent plus de 35 000 tonnes de viande; tandis que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social assure des services médicaux à 16 500 Canadiens.

Dans une année, Parcs Canada accueille 18 millions de visiteurs; le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien veille à l'instruction de plus de 100 000 personnes; le ministère des Affaires extérieures délivre 1,2 million de passeports; Douanes Canada "traite" près de 100 millions de voyageurs tandis que le ministère des Approvisionnements et Services prépare quelque 112 millions de chèques de pensions du Canada, de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales.

Et ce n'est là qu'un aperçu des services fournis. Les fonctionnaires assurent en outre le soutien des politiques du gouvernement du jour, le conseillent et soumettent aux ministres un éventail d'options. Ensemble, les politiques forment le programme du gouvernement. Les fonctionnaires se chargent également de concevoir et d'administrer leurs programmes d'application.

La fonction publique est une véritable organisation professionnelle qui exécute une diversité de fonctions plus grande que n'importe quelle autre organisation au pays. Avec les deux tiers de ses effectifs à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, elle est au service de tous les Canadiens partout au pays. Les fonctionnaires, dont la plupart sont hautement spécialisés et fortement motivés, sont également de simples particuliers qui jouent, en cette qualité, un rôle important dans leurs collectivités d'un bout à l'autre du pays.

Les Canadiens sont conscients, pour la plupart, que les réussites de leur pays et leur bien-être personnel passent inexorablement par une fonction publique efficace. Le gouvernement désire les aider à mieux comprendre le rôle de leur fonction publique et l'importance de tout ce qui touche à son renouvellement. L'un des objectifs du

présent document est donc de mieux faire comprendre cette institution spécifiquement canadienne.

La taille de la fonction publique

Le secteur public fédéral compte plus de 500 000 personnes, qui oeuvrent au sein de quelque 400 organisations.

- 26 ministères, chacun dirigé directement par un ministre.
- Quelque 80 autres organismes, dont le degré d'autonomie à l'égard des ministres varie énormément.
- Une centaine de sociétés d'État et de filiales, qui jouissent d'un large degré d'autonomie relativement aux ministres.
- Quelque 200 tribunaux administratifs, conseils et organismes consultatifs, dont le lien de dépendance à l'égard des ministres et du Parlement varie énormément.
- Enfin, il ne faut pas oublier les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada, qui ont un statut particulier et sont régies par la loi et par l'usage.

Ces organisations et leurs membres se répartissent en trois grandes catégories :

1. La fonction publique proprement dite dans son ensemble, qui comprend les organisations — principalement les ministères — partageant certaines caractéristiques, notamment : elles relèvent directement des ministres et leur apportent appui et conseils dans l'exécution de leurs responsabilités; leurs membres sont nommés par la Commission de la fonction publique et sont à proprement parler des employés du Conseil du Trésor. Ces organisations constituent la partie du secteur public fédéral la plus réglementée et représentent un peu moins de la moitié de tous les membres du secteur public fédéral.
2. Les organismes et tribunaux affectés à la recherche ou chargés de donner des conseils ou de faire appliquer des règlements ont une certaine autonomie, dans la plupart des cas presque totale, envers les ministères. En règle générale, leurs membres ne sont pas nommés par la Commission de la fonction publique et la plupart du temps ne sont donc pas des employés du Conseil du Trésor.
3. Les sociétés d'État, chargées essentiellement de fonctions commerciales, qui ont une grande autonomie et qui ont leurs propres régimes en matière d'emploi et d'administration.

La "fonction publique", thème principal du présent document, se compose des ministères et organismes qui tombent dans la première

de ces trois catégories. Toutes les caractéristiques des politiques dont il est question s'appliquent à ce groupe. Les grands thèmes du document, particulièrement ceux qui touchent aux valeurs, au service, à l'innovation et à la déréglementation, auront une application plus générale à l'ensemble du secteur public fédéral.

Comment la fonction publique est régie

La fonction publique est régie par le principe de la responsabilité ministérielle.

> ... le pouvoir émane de la Couronne et il est exercé par les ministres qui sont responsables *envers* le Parlement. Les fonctionnaires conseillent les ministres et sont responsables *envers* ces derniers.
>
> En dernière analyse, il est avéré que dans notre système, les ministres sont *élus pour prendre des décisions* tandis que les fonctionnaires sont *nommés pour administrer et pour conseiller*[1].

Cette stricte *responsabilité constitutionnelle des ministres*, véritable pierre angulaire de l'obligation de rendre compte des fonctionnaires, est essentielle pour comprendre la façon dont la fonction publique est organisée et régie.

Les ministres sont individuellement et collectivement responsables envers la Chambre des communes de tout ce que fait le gouvernement, et notamment de la gestion et de la conduite de la fonction publique. Individuellement, les ministres sont responsables de l'administration des décisions prises par le gouvernement ainsi que des actions des fonctionnaires qui relèvent de leur compétence. Collectivement, ils sont responsables des décisions de l'ensemble du gouvernement ainsi que des actions de tous leurs collègues.

La manière dont se traduit, en pratique, la responsabilité individuelle et la responsabilité collective des ministres est un sujet très vaste. Il faut cependant retenir deux éléments, qui sont fondamentaux pour pouvoir discuter de la façon dont la fonction publique est gérée et administrée.

- Sur le plan individuel, les ministres sont investis de la responsabilité *légale* des ministères qui leur sont confiés et qui forment, en quelque sorte, le squelette de la fonction publique.

---

[1] *La responsabilité constitutionnelle*. Mémoire présenté à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, août 1977, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1979, p. 77.

caractéristiques des politiques dont
e groupe. Les grands thèmes du
ui touchent aux valeurs, au service,
tation, auront une application plus
public fédéral.

est régie

ar le principe de la responsabilité

Couronne et il est exercé
nt responsables *envers* le
res conseillent les ministres
's ces derniers.

est avéré que dans notre
nt *élus pour prendre des*
nctionnaires sont *nommés*
conseiller[1].

utionnelle des ministres, véritable
rendre compte des fonctionnaires,
ı façon dont la fonction publique

ent et collectivement responsables
de tout ce que fait le gouverne-
et de la conduite de la fonction
ministres sont responsables de
es par le gouvernement ainsi que
ui relèvent de leur compétence.
es des décisions de l'ensemble du
s de tous leurs collègues.

pratique, la responsabilité indivi-
'e des ministres est un sujet très
éléments, qui sont fondamentaux
ont la fonction publique est gérée

nistres sont investis de la respon-
s qui leur sont confiés et qui
squelette de la fonction publique.

Mémoire présenté à la Commission royale
août 1977, Ottawa, Bureau du Conseil

- Sur le plan collectif, les ministres sont responsables des normes selon lesquelles la fonction publique est gérée. En effet, les ministres sont tenus, par la Constitution, de s'entendre sur les prévisions budgétaires (c'est-à-dire sur les dépenses prévues) qui doivent être présentées au Parlement, ce qui les oblige, collectivement, à s'intéresser à la gestion de la fonction publique, et fait qu'ils en sont collectivement responsables.

Tous les ministères sont créés par une loi habilitante du Parlement. Chacune de ces lois prévoit qu'un ministre est nommé officiellement par la Couronne (sur avis du Premier ministre), lui confie les pouvoirs, obligations et fonctions qui seront les siens, et lui donne en même temps le pouvoir de contrôler et de superviser les ressources humaines et financières attachées à son ministère.

Le droit du Parlement d'approuver taxes et impôts ainsi que de voter des crédits constitue la pierre angulaire de notre démocratie. La responsabilité du Conseil des ministres envers le Parlement découle de son rôle de conseiller la Couronne relativement à l'exercice de ses pouvoirs, de façon à gagner la confiance du Parlement. S'il peut paraître tout théorique, en pratique ce principe impose au Conseil des ministres l'obligation de soumettre au Parlement des prévisions budgétaires qui concordent entre elles.

Le Conseil du Trésor qui est, en principe et de par la loi, un organisme composé de ministres et, en pratique, un comité du Cabinet, est l'organe chargé de veiller à ce que les prévisions budgétaires des ministres et de leurs ministères soient regroupées en un seul Budget des dépenses. De là l'obligation d'établir, pour l'ensemble de la fonction publique, des normes centrales de gestion.

Les responsabilités du Conseil du Trésor en matière de finances et de dépenses et, par conséquent, de gestion, ont été précisées dans une série de lois, dont la première, l'*Acte concernant le département des Finances,* date de 1869. Chacune visait à améliorer les normes de gestion des ressources ainsi qu'à décourager l'incurie, le gaspillage ou la corruption en mettant davantage le Conseil du Trésor en mesure d'établir, pour la fonction publique, un cadre de gestion propre à rassurer le Parlement sur la saine gestion de l'organisme.

La Commission de la fonction publique, qui est l'organe du Parlement plutôt que celui du Conseil des ministres, joue un rôle à la fois important et complémentaire en ce qu'elle soutient la responsabilité collective des ministres. Tout comme le Conseil du Trésor cherche à garantir la probité de la gestion des finances

publiques (car l'absence de probité est contraire au bon gouvernement et mine la confiance que le Parlement et le public peuvent avoir dans les ministres), la Commission s'efforce, en veillant à la probité et à l'équité des nominations, de prévenir les abus qui peuvent diminuer la confiance dans les ministres, ce qui se produisait d'ailleurs avant 1918.

La fonction publique est donc au centre même de notre structure démocratique. Placée sous l'autorité de ministres responsables, elle est gérée conformément aux normes de probité et de professionnalisme dictées par le Conseil du Trésor au nom de tous les ministres. Les fonctionnaires sont nommés par la Commission de la fonction publique, laquelle est mandatée par le Parlement pour veiller à l'équité du processus et prévenir le favoritisme politique et bureaucratique.

Le gouvernement de cabinet se caractérise essentiellement par la recherche constante du juste équilibre entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective des ministres, ce qui se répercute sur la façon dont la fonction publique est administrée et organisée[2]. Par le fait même d'assurer les services au public, de conseiller les ministres relativement aux politiques et de mettre en oeuvre les programmes, les fonctionnaires permettent aux ministres d'assumer leurs responsabilités. Ils sont cependant tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, de respecter les directives établies par les organismes centraux en matière de personnel, d'administration, de finances et de gestion.

Tout comme le bon fonctionnement du gouvernement de cabinet nécessite une attention constante à l'équilibre entre les besoins individuels et les besoins collectifs des ministres, la dotation et la gestion de la fonction publique doivent également se faire en fonction de l'équilibre qu'il est indispensable de maintenir entre les besoins de chaque ministère et les besoins de l'ensemble de la fonction publique. Nous reviendrons plus loin en détail sur ce point, qui est important pour Fonction publique 2000, en raison du lien direct entre, d'une part, l'octroi de plus grands pouvoirs aux

---

[2] *Les ministères* appuient les ministres, conçoivent les politiques et assurent les programmes et les services. *Les organismes centraux* assurent la coordination entre les ministères et soutiennent directement l'intérêt collectif de l'ensemble du Conseil des ministres. *Les organismes de services communs,* qui sont à certains égards les services opérationnels des services centraux, assurent le soutien de tous les ministères afin de permettre des économies d'échelle ou de servir n'importe quel autre grand intérêt national.

ministères et, d'autre part, l'obligation qui leur est faite d'en rendre davantage compte.

La démocratie parlementaire repose sur le principe que le pouvoir de l'État est exercé par des personnes clairement définies, personnellement tenues de rendre compte de leurs actes[3]. Il s'agit là d'un principe de base du gouvernement de cabinet. Pour être valides et nécessaires, les contrôles centraux et autres expressions de la responsabilité collective doivent compléter, sur le plan pratique, l'exercice de la responsabilité individuelle et de l'obligation personnelle de rendre compte.

Si les pressions de la collectivité, qui s'exercent par les règles imposées par les organismes centraux, menacent d'étouffer les besoins individuels des ministres et de leurs ministères, l'obligation personnelle de rendre compte non seulement s'amenuise mais devient floue. La transparence en matière d'obligation de rendre compte est aussi importante au niveau des fonctionnaires qu'elle l'est pour les ministres. L'efficacité de l'administration publique repose en grande partie sur des personnes qui ont l'autorité nécessaire pour faire leur travail, et sur la responsabilité bien précise de l'exercice de cette autorité. Fonction publique 2000 vise donc, et c'est très important, à préserver et promouvoir, au niveau des responsables mêmes, le fondement essentiel de notre démocratie, c'est-à-dire l'obligation personnelle de rendre compte de l'utilisation qui est faite du pouvoir de l'État.

Il est indispensable de faire véritablement respecter cette obligation personnelle de rendre compte pour éliminer en partie le besoin d'une lourde réglementation centrale de la fonction publique. Cette déréglementation est nécessaire pour permettre à la fonction publique de répondre, avec toute la souplesse et l'efficacité voulues, aux besoins des Canadiens d'aujourd'hui et du siècle à venir.

[3] Le principe de la responsabilité personnelle s'applique à la personne en sa qualité de titulaire d'un poste et non en tant que personne même. À moins qu'un titulaire ait enfreint la loi, sa responsabilité se limite donc au poste qu'il occupe à ce moment-là. De même, son successeur sera personnellement responsable de tout ce que ses prédécesseurs dans le même poste auront fait, à quelque époque que ce soit. L'idée ici est de faire en sorte qu'il se trouve toujours un responsable clairement désigné.

La gestion de la fonction publique

La fonction publique est gérée dans les limites de la responsabilité ministérielle énoncées plus haut. Ses structures de gestion reflètent l'équilibre qui a été établi entre les besoins individuels et les besoins collectifs.

Comme nous l'avons dit, la fonction publique est essentiellement organisée en ministères d'exécution et en organismes chargés d'assurer des services au Canada et aux Canadiens, de même qu'en organismes centraux et de services communs qui appuient les intérêts généraux du gouvernement et assurent la coordination et le soutien nécessaires aux ministères d'exécution et aux organismes.

Les sous-ministres jouent un rôle particulièrement important en matière de soutien de la responsabilité collective des ministres relativement aux normes de gestion de la fonction publique. En pratique, les ministres s'en remettent largement à eux pour gérer les ressources et la loi leur confie en outre, soit directement, soit par délégation du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique, certaines responsabilités sur le plan financier et sur celui des ressources humaines[4].

Devant la complexité et l'interdépendance de plus en plus grandes des problèmes d'intérêt public, de même que de l'administration et de la gestion des programmes, il a fallu mettre en place des mécanismes particuliers pour améliorer la coordination centrale. Le processus de prise de décisions du Cabinet a été élaboré au fil des ans pour tenir compte de la nécessité d'une coordination et d'une consultation accrues, puis l'on a établi un mécanisme semblable, et dans le même but, au niveau des hauts fonctionnaires.

La création d'un réseau de comités de hauts fonctionnaires a permis d'améliorer la coordination. Les plus importants de ces comités sont les suivants :

- *le Comité des hauts fonctionnaires*, présidé par le greffier du Conseil privé (considéré, selon l'usage, comme le "grand

---

[4] Voir les articles 12, 31, 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de même que l'article 6 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La *Loi sur la gestion des finances publiques* rend le Conseil du Trésor responsable de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, et le charge en particulier de déterminer "... les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer leur répartition et leur bonne utilisation", ainsi que de déterminer "... les besoins de formation et de perfectionnement ...." Voir les articles 7 et 11 de la *Loi*.

patron" de la fonction publique), qui est un groupe de sous-ministres principaux dont la fonction principale est de conseiller le greffier sur le rendement des sous-ministres;

- *le Comité des sous-ministres*, qui se réunit chaque semaine, au petit déjeuner, que préside le greffier du Conseil privé qui fait un compte rendu des directives et décisions du Cabinet et des comités du Cabinet;
- *le Comité de coordination des sous-ministres*, qui se réunit également chaque semaine pour examiner les dossiers importants et la politique à long terme, ainsi que toutes les autres questions qui nécessitent une certaine coordination et des directives d'un organisme central. Ce comité, présidé par le greffier du Conseil privé, se compose des sous-ministres des organismes centraux (ministère des Finances, Conseil du Trésor, Bureau des relations fédérales-provinciales, ministère de la Justice et ministère des Affaires extérieures);
- *le Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor*, qui se réunit chaque mois pour examiner des questions touchant la gestion des finances, de l'administration et du personnel. Présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor, il se compose du Contrôleur général et de sous-ministres venant de ministères d'exécution représentatifs;
- *le Conseil de formation du personnel*, présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor et composé de hauts fonctionnaires venant de ministères d'exécution et d'organismes centraux, qui a pour mission de faire des recommandations au Conseil du Trésor relativement à la politique et aux programmes en matière de formation;
- *le Comité consultatif sur le personnel supérieur*, présidé par le président de la Commission de la fonction publique et composé de hauts fonctionnaires de divers ministères, qui conseille la Commission de la fonction publique relativement à la politique de dotation et à certaines nominations, en particulier aux échelons les plus élevés de la fonction publique.

Il existe d'autres mécanismes de coordination, dont l'objet est de se relier au système de gestion décentralisée des ministères, notamment un déjeuner-réunion mensuel de tous les sous-ministres et chefs d'organisme, présidé par le greffier du Conseil privé. Fonction publique 2000 va entraîner une plus grande décentralisation, rendant ainsi plus importante la coordination centrale de la gestion et plus visible le leadership de la fonction publique dans son ensemble. En sa qualité de sous-ministre de rang le plus élevé, le greffier du

Conseil privé est investi du rôle principal non seulement en ce qui concerne la gestion des politiques et des questions d'intérêt public, mais aussi, de plus en plus, pour ce qui regarde la fonction publique. Le rôle qu'il joue dans Fonction publique 2000, et qui est décrit ci-après, illustre bien toute l'importance que sa fonction a prise ces dernières années dans la fonction publique.

Les valeurs de la fonction publique

Les valeurs des fonctionnaires découlent de la mission qu'ils ont de perpétuer les institutions démocratiques. Ces valeurs simples, qui ne changent pas, sont les suivantes :

- servir le Canada et les Canadiens,
- faire preuve de loyauté envers le gouvernement dûment élu,
- faire preuve d'honnêteté, d'intégrité et d'impartialité,
- utiliser à bon escient l'argent des contribuables,
- respecter fidèlement les principes de l'équité et de l'impartialité,
- exécuter leurs fonctions avec professionnalisme, et
- faire montre de respect envers les ministres, les autres parlementaires, le public et les fonctionnaires.

Ceux qui choisissent de servir leurs concitoyens sont motivés par des considérations qui vont au-delà de la simple nécessité de gagner sa vie. Les fonctionnaires savent qu'ils travaillent en vase clos, pour ainsi dire, et que chacun de leurs actes est susceptible de faire l'objet d'un contrôle et d'une vérification ou encore d'un examen par le Parlement et par le public, et aussi qu'il doit être conforme aux exigences de la loi et de l'usage[5]. Les fonctionnaires comprennent que notre système démocratique comporte une hiérarchie de responsabilité personnelle qui commence avec le Parlement et s'étend jusqu'aux confins de la fonction publique. Ils se doivent

[5] Les actes des fonctionnaires sont soumis à toutes sortes de vérifications par le Parlement et par d'autres personnes et organes : le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles, le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée, la Commission des droits de la personne, le contrôleur général, la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et toutes sortes d'autres organismes consultatifs autonomes, permanents ou temporaires. Il faut noter aussi que les tribunaux sont appelés de plus en plus souvent, dans des causes qui relèvent de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à se prononcer sur des questions relatives à l'exercice, par les fonctionnaires, de pouvoirs discrétionnaires.

donc de respecter une norme élevée de conduite personnelle et professionnelle, laquelle est d'ailleurs renforcée par les valeurs de la fonction publique.

La fonction publique a eu les mêmes valeurs depuis le début du siècle présent. Celles-ci ne sont pas de nature transitoire. Elles ont été et continuent d'être appliquées tous les jours par des dizaines de milliers de fonctionnaires à travers le Canada, et leur présence se sent dans ce qui caractérise les fonctionnaires de tous les niveaux.

Les fonctionnaires croient en la notion de service. Et cette notion de service à la collectivité et au pays repose sur un sens profond du devoir. Ceux qui servent le public par conviction et par sens du devoir contribuent de façon importante au maintien de la démocratie. Le gouvernement estime que servir le public est une notion qu'il faudrait encourager et que ceux qui choisissent cette vocation ont droit au respect de leurs concitoyens.

La fonction publique reflète les exigences du processus démocratique. Elle doit :

- s'administrer elle-même avec probité et sans favoritisme politique ou bureaucratique;
- faire preuve d'équité — et pouvoir le prouver — dans la façon dont elle emploie ses ressources humaines, assure des services aux Canadiens et achète auprès d'eux des biens et des services;
- se montrer consciente qu'aux yeux du public, les fonctionnaires occupent des postes de confiance et que pour conserver cette confiance, chacun d'entre eux doit donc faire preuve d'intégrité et pouvoir rendre compte; et
- comme n'importe quelle autre entreprise, être efficace et bien administrée.

Toutefois, ces objectifs ne sont pas toujours compatibles. Ils peuvent poser des difficultés à la fonction publique, particulièrement si les objectifs des ministères empêchent la fonction publique d'assurer avec autant d'efficacité que possible certains services aux Canadiens. C'est la cause de certains des défis et des problèmes auxquels la fonction publique doit actuellement faire face.

Se préparer pour l'an 2000 et après

Les défis et les problèmes de la fonction publique

Nombreux sont les défis qui attendent aujourd'hui la fonction publique :

- rapide intensification de la concurrence économique mondiale et apparition, tout aussi rapide, de problèmes d'intérêt public qui transcendent les frontières;
- complexité et interdépendance de plus en plus grandes des problèmes;
- intensification des pressions qu'exerce le public pour obtenir des programmes et des services visant à protéger l'environnement et à assurer la santé et la sécurité;
- transparence croissante du processus d'élaboration des politiques auquel participent dorénavant nombre de nouveaux intervenants;
- incidences de la *Charte canadienne des droits et libertés* et tendance générale de la société à contester davantage;
- prolifération des organismes de contrôle et de vérification;
- rapidité et généralisation du changement social :
  - évolution de la composition, des attentes et des habitudes de la population active, nécessité de perfectionner et de diversifier ses connaissances;
  - augmentation du nombre de couples dont les deux membres ont un travail rémunéré, réorientations fréquentes de carrière, et
  - évolution démographique : vieillissement de la population active et vieillissement de la population en général, nécessité d'augmenter la participation des groupes sous-représentés;
- existence de méthodes et d'attitudes, au travail, qui ont pu être bonnes durant les années 1960, mais qui font maintenant obstacle aux changements et à l'adaptation dans les années 1990;
- incidences de la technologie de l'information sur les compétences qu'il faut avoir, les besoins en personnel, les structures de l'organisation, la communication interne, la provenance des idées à l'intérieur des organisations et les façons de travailler;

- effet cumulatif de plus d'une décennie de restrictions budgétaires et certitude qu'elles seront maintenues; et
- confiance toujours aussi peu élevée, de la part du public, dans les gens et les activités du secteur public.

Pour faire face à ces défis, il faut une fonction publique aussi spécialisée et professionnelle que celle d'aujourd'hui, mais qui aurait cependant besoin d'être beaucoup plus ouverte dans ses relations avec les Canadiens, et beaucoup plus souple dans son fonctionnement interne. Il faudrait parvenir à créer une mentalité axée sur la consultation et sur le service.

Une mentalité ne pouvant changer du jour au lendemain, ce n'est que par une réforme en profondeur que l'on y parviendra. Il s'agirait de combiner les meilleures traditions de la fonction publique aux besoins, défis et occasions qui existeront durant les années 1990 et au-delà.

La première étape sur le plan culturel consisterait à mettre en place une nouvelle philosophie de gestion. Il faudrait nécessairement modifier la façon d'administrer les ressources de la fonction publique de manière que chaque fonctionnaire fasse du meilleur travail et ce, à un coût moindre, et aussi, pour assurer les services aux Canadiens, mettre davantage l'accent sur les ressources disponibles et moins sur l'administration.

Il faudrait également que les perspectives de carrière des fonctionnaires soient plus intéressantes, encourager chez eux l'innovation, leur confier plus de responsabilités et de pouvoirs, leur permettre une relation beaucoup plus ouverte avec leurs concitoyens, mieux reconnaître leur contribution, et les rendre davantage responsables de leurs actes. Tout cela devrait changer notablement la façon dont les fonctionnaires perçoivent leur travail et l'accomplissent.

Pour y parvenir, il n'y a d'autres solutions que de réduire les contrôles centraux, de donner plus de pouvoirs aux ministères et de veiller à ce que ceux-ci en délèguent une partie au personnel qui sert directement le public. Il faudrait donc voir exactement quelles procédures et quelles normes doivent véritablement provenir d'un organisme central et donner aux fonctionnaires assez de pouvoirs pour leur permettre d'assurer aux Canadiens des services de la meilleure qualité possible pour les impôts qu'ils versent. Il faudrait en même temps instaurer une véritable obligation personnelle de rendre compte de façon à assurer un juste équilibre entre les besoins de chaque ministère et ceux de l'ensemble de l'administration gouvernementale.

Mais tous ces changements prendront des années. Une bonne partie d'entre eux dépendra de l'attitude du public, des médias et des partis politiques. Il faudra aussi changer la mentalité du milieu politique, et pas seulement celle de la fonction publique. L'obsession de la fonction publique pour les règles et les procédures est attribuable autant aux critiques de plus en plus acerbes qu'elle doit essuyer du public, des médias et des politiciens lorsqu'elle fait des erreurs, qu'au souci d'agir avec probité, en évitant tout favoritisme politique et bureaucratique.

Le défi mondial

Dans une économie mondiale multipolaire en rapide évolution, le Canada doit faire face à une concurrence de plus en plus acharnée pour se tailler une place sur les marchés et attirer l'épargne et l'investissement. Il nous faut maintenant tenir compte de la montée de nouvelles et puissantes forces économiques, de l'interdépendance et de la globalisation croissantes de l'investissement, de la production et des marchés, et de l'intensification, chez nos concurrents commerciaux, de la coopération entre l'entreprise et le gouvernement. Le commerce, les industries de fabrication, les communications, les transports, l'agriculture et les services sont tous visés. Pour protéger et promouvoir ses intérêts à l'échelle internationale, le Canada doit donc adopter des politiques et des démarches novatrices, dans tous les secteurs, s'il veut rester une des grandes puissances industrielles du monde.

Les récents événements survenus à l'étranger ont également fait prendre conscience aux Canadiens des conséquences que peut avoir, pour eux, ce qui se passe hors de leurs frontières : réorientations stratégiques et politiques en Europe de l'Est, en Europe de l'Ouest et en URSS; bouleversements économiques et commerciaux en Asie; menace pour la paix et la prospérité internationales des conflits régionaux; dette du Tiers-Monde et problèmes internationaux causés par les transformations de l'environnement, l'épidémie du SIDA, les flux d'immigrants et le trafic de la drogue.

L'effondrement du communisme en Europe de l'Est et en Union soviétique illustre de façon spectaculaire l'importance de laisser aux gens, aux institutions et aux sociétés suffisamment de latitude pour faire preuve d'innovation et de créativité afin de pouvoir s'adapter au changement, qui est inévitable. La leçon ne doit être perdue, ni pour les Canadiens, ni pour la fonction publique.

La fonction publique sera, par conséquent, appelée à s'occuper de plus en plus de questions qui débordent les frontières du Canada.

Il lui faudra donc s'adapter aux nouvelles façons de faire des affaires et se prêter à de nouveaux arrangements pour relier entre eux pays et régions. Il lui faudra en même temps faire preuve de souplesse dans son fonctionnement interne.

En somme, tout se ramène à dire que si le Canada veut survivre et prospérer comme principale puissance économique, il devra faire preuve de beaucoup plus d'efficacité et d'innovation. Et cela vaut autant pour le secteur public que pour le secteur privé. Le Canada ne pourra continuer à tenir tête à ses concurrents internationaux que si le gouvernement et le secteur privé trouvent de nouvelles façons de coopérer, de partager leurs connaissances et leurs expériences et d'oeuvrer ensemble à élaborer de nouvelles politiques économiques et sociales ainsi qu'une nouvelle infrastructure pour améliorer la productivité du pays. Pour que le secteur privé soit concurrentiel, il lui faut une fonction publique efficace et fortement motivée.

Les restrictions dans la fonction publique

La réduction du déficit a tenu une grande place dans la politique économique du gouvernement, et la fonction publique a supporté sa part du fardeau. Mais ce choix a signifié, pour la fonction publique, qu'elle devait se débrouiller pour en faire plus avec moins de personnel. En chiffres réels, les dépenses d'exploitation non salariales sont, pour la plupart des ministères, de 25 p. 100 inférieures à ce qu'elles étaient il y a cinq ans. Ces restrictions ont toutefois mené à d'importantes innovations[1].

Même si l'implantation de nouvelles techniques d'information a rendu la fonction publique plus efficace, l'augmentation de la demande de services est éprouvante pour les ressources restantes. Il est donc essentiel d'apporter des changements, pour deux raisons :

- le gouvernement a décidé que les restrictions étaient là pour rester, et cela s'applique à la fonction publique; si celle-ci ne trouve pas le moyen d'être plus efficace, les services aux Canadiens s'en ressentiront;
- si rien n'est fait, la qualité de la fonction publique en souffrira également, car ses éléments les plus capables et les plus prometteurs trouveront ailleurs le moyen de faire valoir leurs talents.

---

[1] Voir la rubrique "L'innovation dans la fonction publique".

Plusieurs solutions sont envisageables :

- *réduire les coûts directs des services*, c'est à dire diminuer la qualité et rallonger les délais (moins de monde au comptoir, délais plus longs pour répondre aux demandes);
- *supprimer un certain nombre de services*, c'est à dire éliminer purement et simplement des programmes;
- *trouver un moyen d'administrer plus efficacement la fonction publique* et de réorienter une partie des ressources, de l'énergie et du temps consacrés à la gestion du personnel, des tâches administratives et des finances, à la prestation de meilleurs services.

Le gouvernement a décidé que la solution se trouvait dans une plus grande efficacité reposant sur une nouvelle façon de gérer la fonction publique, et notamment :

- d'alléger les règles et l'obligation de faire rapport,
- de confier à chacun beaucoup plus de pouvoirs et de responsabilités, et
- de corriger l'équilibre entre les organismes centraux et les ministères, entre les fonctions consultatives et la prestation de services, de façon que ministères et organismes puissent veiller eux-mêmes à assurer les services aux Canadiens.

L'évolution démographique

Tant la société canadienne que la fonction publique subissent en ce moment de profonds changements, ce qui est une raison de plus pour modifier la façon dont la fonction publique est gérée et administrée.

Dans une récente étude, le Conseil du Trésor a conclu que, durant les années 1990, la fonction publique devrait acquérir des compétences plus poussées[2]. Les transformations technologiques rapides entraînées par la révolution de l'information ont modifié le profil de la population active : l'automatisation des activités peu spécialisées a ainsi créé un besoin pressant de personnel plus instruit pour faire du travail plus intéressant et plus gratifiant.

[2] *Préparer la fonction publique de demain : les effectifs de la fonction publique de l'an 2000, Rapport de la première étape*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, 1989, p. 11.

En général, la main-d'oeuvre sera insuffisante durant les années 1990. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration rapporte déjà d'importantes pénuries de main-d'oeuvre qualifiée dans les régions où le taux de chômage est relativement élevé[3]. Les employeurs devront se livrer une forte concurrence pour attirer les travailleurs spécialisés, ce qui se répercutera en particulier sur la fonction publique, laquelle recherche en général des travailleurs un peu plus âgés que la moyenne, et plus qualifiés.

En outre, davantage de femmes entreront dans la population active et plus de la moitié des diplômés du postsecondaire seront des femmes. Durant cette même période également, la population active vieillira : en 1986, 51,9 p. 100 des fonctionnaires avaient de 35 à 54 ans et les tendances indiquent qu'en l'an 2000, ce groupe d'âge comptera pour 67,3 p. 100 de la fonction publique[4].

En l'an 2000, on prévoit que la moitié des personnes qui entreront sur le marché du travail proviendront des minorités visibles et qu'en raison d'un taux de natalité plus élevé et d'une explosion démographique ayant eu lieu dix à quinze ans après celle du reste de la population, de plus en plus d'autochtones se chercheront un emploi. D'importantes améliorations aux aides techniques et à l'équipement devraient augmenter les perspectives d'emploi et les possibilités de suivre des études des personnes handicapées[5].

Tout cela aura les conséquences suivantes pour la fonction publique :

- la concurrence sera de plus en plus forte pour obtenir les travailleurs spécialisés,
- les femmes constitueront un secteur plus important de la population active,
- les groupes sous-représentés — minorités visibles, autochtones et personnes handicapées — seront davantage présents dans la population active, et
- il sera de plus en plus nécessaire de garder et de recycler les travailleurs âgés et qualifiés.

---

[3] *Le nouveau mode d'emploi : profil de la croissance du marché du travail*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1989, p. 20 et 21.

[4] *Préparer la fonction publique de demain*, *op. cit.*, figure 5, p. 14.

[5] *Ibid.*, p. 16 et 17.

Les changements dans la société et sur le marché du travail

Pour comprendre cette situation, il faut commencer par prendre conscience que le contexte social de l'emploi s'est radicalement transformé ces trente dernières années, et cela tant dans la fonction publique que dans le secteur privé.

Il ne faut pas oublier non plus que les fonctionnaires participent à la vie quotidienne de la nation autant que n'importe quel autre groupe. Ils sont fortement influencés par la libéralisation générale survenue dans la société depuis les années 1950. Certains des changements qu'a connus la société se sont reflétés dans l'administration de la fonction publique, tandis que cela n'a pas été le cas pour d'autres. Tous ces problèmes sont en grande partie attribuables à la difficulté de faire "bouger" un organisme d'une taille si imposante. La fonction publique, c'est une bureaucratie. Elle a tendance à réagir aux nécessités du moment et aux directives qui lui sont données en mettant en place des systèmes de gestion relativement rigides qui, souvent, doivent s'appliquer à la grandeur de l'organisme, quels que soient les circonstances ou les besoins particuliers.

Les fonctionnaires qui traitent directement avec le public voient souvent bien plus clairement les choses que ceux qui ne s'occupent que des *processus*. Dans une organisation aussi étendue, on a tendance à accorder une grande importance à la conformité et il n'est pas étonnant qu'un processus devienne souvent une fin en soi, qu'il s'agisse de dotation, d'acquisition, de gestion financière ou de l'usage des taxis.

Le gouvernement voudrait bien faire évoluer cette mentalité de système, de conformité et de contrôle. Il estime que la fonction publique devrait être gérée avec beaucoup plus de souplesse pour améliorer le moral et la productivité, et que l'innovation devrait être encouragée et récompensée.

Les organisations des années 1990 et au-delà doivent tenir compte du fait que la nature de l'emploi change en permanence par le seul fait même que la société a changé. La fonction publique d'aujourd'hui est en quête de chefs de file et non pas d'une filière hiérarchique. Les travailleurs d'aujourd'hui, mieux instruits, plus prospères, plus mobiles et moins intéressés par un seul et unique schéma de carrière, attendent beaucoup plus que leurs prédécesseurs de l'organisation où ils sont employés. En effet, ils ne se contentent plus de suivre simplement les ordres qu'on leur donne; ils veulent participer davantage à la prise des décisions. Ils désirent à tout le moins être consultés et avoir le sentiment de "fonctionner" dans une

organisation ouverte, axée sur les communications, qui reconnaît leurs points de vue.

Le gouvernement voudrait que l'accent soit mis sur l'exécution des programmes et la prestation des services plutôt que sur l'administration. Il est bien conscient que les fonctions centrales s'exécutent à la demande des gouvernements successifs et que le personnel administratif des administrations centrales fait ce qu'on lui a demandé de faire depuis des années. Il estime cependant que le moment est venu de renoncer aux contrôles qui ne sont pas essentiels, de déréglementer et de décentraliser le pouvoir ainsi que de mettre l'accent sur la prestation des services et l'instauration d'une mentalité qui valorise les résultats obtenus.

s communications, qui reconnaît

l'accent soit mis sur l'exécution
s services plutôt que sur l'admi-
les fonctions centrales s'exécu-
nts successifs et que le personnel
centrales fait ce qu'on lui a
ées. Il estime cependant que le
contrôles qui ne sont pas essen-
ntraliser le pouvoir ainsi que de
s services et l'instauration d'une
obtenus.

Un regard sur le renouveau

Le régime de gestion de la fonction publique a depuis toujours fait l'objet d'examens réguliers. Par le passé, la pratique courante était de charger une commission d'enquête de telles études. Fonction publique 2000 a ceci de différent qu'il s'agit d'une initiative dirigée depuis l'intérieur par ceux-là mêmes qui devront mettre en application ses résultats, et que les ministres et la direction de la fonction publique ont acquis la conviction qu'il fallait repenser entièrement ce que nous faisons et la façon dont nous nous y prenons.

La fonction publique expérimente continuellement de nouvelles méthodes, structures et organisations, et aussi de nouveaux régimes de gestion. Ces innovations parfois précèdent, parfois suivent ce qui se fait dans d'autres fonctions publiques. Dans la présente partie, nous ferons un court historique de l'innovation en matière de gestion dans la fonction publique et verrons brièvement un certain nombre d'initiatives récentes prises ailleurs. Nous y préciserons, d'autre part, les procédures administratives de la fonction publique qui seront simplifiées, ainsi que les frais d'administration qui, eux, seront réduits en ce qui a trait aux dépenses de programmes et à la prestation de services dans le cadre de Fonction publique 2000.

L'innovation dans la fonction publique

Dans le cadre de ses efforts pour lutter contre le déficit, le présent gouvernement a cherché activement des moyens de réduire les coûts de la fonction publique. Il s'y est pris par divers moyens, allant d'un examen global de tous les programmes gouvernementaux jusqu'à la réduction de certains programmes, en passant par la suppression des organisations inutiles et la réalisation d'économies un peu partout. La réforme des règlements et la privatisation ont également joué un grand rôle dans la rationalisation des opérations.

Le gouvernement a aussi cherché des moyens plus efficaces de gérer les ressources nécessaires aux programmes et services. De fait, en 1986, le président du Conseil du Trésor a instauré le régime dit "Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels", qui a pavé la voie à une gestion reposant sur la déréglementation et l'obligation de rendre compte.

En outre, le gouvernement a tout récemment créé de nouveaux organismes administratifs appelés "organismes de service spécial" afin d'améliorer la prestation et la rentabilité des services

gouvernementaux en fixant des objectifs de rendement, en mettant en application des techniques de gestion du secteur privé et en surveillant le rendement[1].

Le gouvernement entend permettre au plus grand nombre possible d'organisations de devenir des "organismes de service spécial", particulièrement celles qui fournissent des services d'usage au public et aux ministères.

Entre autres innovations récentes, il faut également signaler la formule de l'exploitation par le secteur privé de biens immeubles appartenant à l'État et les prises de contrôle par les employés[2], que l'État a décidé de favoriser. De plus, suite aux recommandations du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, le gouvernement a décidé d'adopter une nouvelle formule de gestion, plus souple, pour les laboratoires gouvernementaux[3].

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'ailleurs en train de repenser sa façon de voir la gestion. Le Secrétariat sera toujours placé devant des choix difficiles, étant donné la pénurie de ressources, mais il a tout de même amélioré le processus de la répartition des ressources en déléguant davantage de pouvoirs aux ministères mêmes et en autorisant plus de latitude dans l'utilisation des ressources matérielles et financières. Aujourd'hui, le Secrétariat préfère conseiller et aider les ministères plutôt que de leur dicter la façon de s'administrer.

En 1989, la Commission de la fonction publique a adopté un certain nombre de mesures pour simplifier le processus de dotation et réduire le nombre de lignes directrices et autres directives concernant le personnel. Ces instruments, qui tenaient auparavant en trois volumes, n'occupent plus que 75 pages. On a également refondu en un unique document de moins de 100 pages quelque

---

[1] Ces organismes sont le Bureau des passeports, le Collège de formation du personnel de la fonction publique, l'Agence des télécommunications gouvernementales et deux éléments du ministère des Approvisionnements et Services, le groupe Communications Canada et Consultation et vérification Canada.

[2] Cette formule d'exploitation de biens de l'État par le secteur privé fait l'objet d'une expérience pilote au Centre technique des eaux usées du ministère de l'Environnement, à Burlington, en Ontario. Récemment aussi, d'anciens employés du ministère des Approvisionnements et Services ont pris le contrôle du Centre des expositions et de l'audio-visuel du gouvernement canadien.

[3] Voir *Revitaliser les activités fédérales des sciences et technologies dans le gouvernement du Canada*, Rapport du Comité des dépenses fédérales en sciences et technologies, Ottawa, le Conseil consultatif national des sciences et technologies, 1990.

de rendement, en mettant en
ı du secteur privé et en

**'e au plus grand nombre
es "organismes de service
fournissent des services**

faut également signaler la
· privé de biens immeubles
trôle par les employés[2], que
ite aux recommandations du
ɛs et de la technologie, le
ouvelle formule de gestion,
rnementaux[3].

· est d'ailleurs en train de
.e Secrétariat sera toujours
: donné la pénurie de res-
é le processus de la réparti-
ge de pouvoirs aux ministè-
itude dans l'utilisation des
Aujourd'hui, le Secrétariat
plutôt que de leur dicter la

tion publique a adopté un
.er le processus de dotation
trices et autres directives
, qui tenaient auparavant en
5 pages. On a également
›ins de 100 pages quelque

orts, le Collège de formation du
élécommunications gouvernemen-
onnements et Services, le groupe
:ation Canada.
tat par le secteur privé fait l'objet
es eaux usées du ministère de
ımment aussi, d'anciens employés
›nt pris le contrôle du Centre des
canadien.
sciences et technologies dans le
s dépenses fédérales en sciences
›nal des sciences et technologies,

6 000 pages, réparties en 71 volumes, sur les normes de sélection. Encore tout récemment, le Manuel de gestion du personnel du Conseil du Trésor a été ramené de 29 à 14 volumes.

La Commission a également pris des mesures pour améliorer la qualité des recrues de la fonction publique et a sensiblement amélioré aussi les efforts de recrutement au niveau postsecondaire[4]. Elle a de plus adopté une nouvelle politique sur les déplacements latéraux de personnel afin de faciliter les réaffectations de fonctionnaires aux mêmes groupe et niveau. On a en outre mis au point un programme interministériel d'affectations pour assurer de meilleures chances de perfectionnement.

Créé en 1988, le Centre canadien de gestion est chargé de s'assurer que les gestionnaires et les décideurs de la fonction publique marchent avec leur temps. Encore en gestation, il aura un rôle crucial à jouer dans la formation des gestionnaires de la fonction publique et dans le changement de mentalité que vise essentiellement Fonction publique 2000.

Plaque tournante du perfectionnement avancé des gestionnaires et hauts fonctionnaires de la fonction publique, le Centre est une véritable vitrine des meilleures pratiques et de la recherche, dans le monde entier, concernant les politiques et l'administration publique. Si le perfectionnement des fonctionnaires tient tout naturellement une grande place dans son mandat, il lui faut aussi mieux faire comprendre, par des travaux de recherche, les problèmes actuels en matière de politique et de gestion. L'investissement dans la recherche pour que la fonction publique soit à la fois "à la page" et novatrice est un élément fondamental du mandat du Centre. La qualité de cette recherche dictera si la fonction publique sera toujours en mesure d'élaborer des politiques. Une des grandes priorités du Centre est justement de trouver les moyens de réaliser cet objectif.

Le leadership constitue l'un des grands thèmes de Fonction publique 2000. Pour stimuler la créativité chez les fonctionnaires, il faut pouvoir déréglementer leur environnement et leur inspirer le désir de se dépasser. Le leadership doit se sentir dans l'ensemble du système et l'exemple doit venir du sommet.

Le greffier du Conseil privé s'est quant à lui efforcé de susciter, parmi les sous-ministres, le sens d'une plus grande collégialité et d'une mission commune : il a ainsi tenu des consultations tant

[4] En 1989, 9 963 personnes ont été recrutées, dont 1 342 diplômés universitaires.

internes qu'externes sur des questions présentant un intérêt général pour la fonction publique et a également donné régulièrement l'occasion aux sous-ministres adjoints de tous les secteurs de la fonction publique, de même qu'aux hauts fonctionnaires des régions, de se renseigner sur ces questions et sur les défis qui attendent la fonction publique, ainsi que de participer davantage à tout ce qui se fait à ce sujet. Par ces activités, le greffier a véritablement montré qu'il était le "grand patron" de la fonction publique.

Ces dernières années, les sous-ministres ont travaillé avec leur personnel pour définir clairement la mission de leur ministère. Ils ont joué un plus grand rôle au sein d'une grande diversité de tribunes de consultation, notamment l'Association des cadres de la fonction publique du Canada, le Forum des politiques publiques, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, le Conseil canadien des chefs d'entreprises et le Centre du perfectionnement des ressources humaines du Conference Board du Canada.

La fonction publique n'est pas statique. La nécessité de simplifier et de rationaliser ses rouages est revenue constamment sur le tapis. On a fini, effectivement, par simplifier les processus de gestion pour les sociétés d'État, l'analyse des politiques et, au niveau des ministres, la prise des décisions du Cabinet. On s'est véritablement efforcé aussi de fixer des objectifs plus clairs à chaque gestionnaire, de simplifier les procédures afin d'augmenter la productivité et d'améliorer la communication interne de façon que chacun puisse participer davantage à ce qui se passe et prendre part aux décisions qui le concernent.

Toutefois, la direction de la fonction publique a pris conscience du fait que, si utile qu'aient été ces initiatives, il fallait quand même repenser du tout au tout la façon de gérer la fonction publique. L'accent que l'on met sur les systèmes devrait faire place à des normes dictées par les organismes centraux ainsi qu'à une plus grande autonomie individuelle, qui varierait en fonction des besoins administratifs dans la fonction publique. Pour en venir là, il fallait une réforme en profondeur, et c'est ainsi que Fonction publique 2000 a vu le jour.

La réforme de la fonction publique

Il y a déjà longtemps que la fonction publique du Canada va de réforme en réforme, avec toujours deux constantes : le mouvement de balancier entre la centralisation et le contrôle, d'un côté, et l'autonomie des ministères et des fonctionnaires, de l'autre.

Le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique sont les institutions administratives centrales les plus importantes de la fonction publique.

Créé le 2 juillet 1867, le Conseil du Trésor fut présidé par le ministre des Finances jusqu'en 1967, année où il eut son propre ministre. Muni de pouvoirs en matière de finances, de dépenses et de normes de gestion, le Conseil du Trésor peut, depuis longtemps déjà, être considéré comme le principal organisme central de gestion. Effectivement, durant la plus grande partie de son existence, le Conseil du Trésor s'est intéressé d'un peu trop près aux activités des ministères sur les plans des finances, de l'administration et du personnel[5]. Ce n'était pourtant pas un organisme particulièrement crucial au XIX^{e} siècle et jusque bien plus tard au XX^{e} siècle. Son personnel, fourni par le ministère des Finances, était modeste (cinq personnes au total en 1918, par exemple); sa minutie l'empêchait de voir que les systèmes de comptabilité et de dépenses avaient besoin d'être normalisés et aussi que les dépassements de crédits et autres dépenses non autorisées étaient fréquents. Tout cela devait changer avec la Grande Dépression[6].

La Commission de la fonction publique (anciennement Commission du service civil) que nous connaissons aujourd'hui date de 1918. En effet, entre la Confédération et cette date, il n'y avait pas d'organisme mandaté par le Parlement pour veiller à ce que les nominations soient faites au mérite et avec probité. C'était la grande époque du favoritisme ministériel, qui n'a commencé à décliner en partie qu'avec la création de la Commission du service civil, en 1908. Les contraintes imposées par la Première Guerre mondiale, la difficulté de continuer à pratiquer le favoritisme sous le gouvernement d'union, ainsi que l'intérêt personnel manifesté par le Premier ministre d'alors, Sir Robert Borden, ont abouti à l'adoption, en 1918, de la *Loi du service civil*, qui créait la Commission en tant qu'organisme mandaté par le Parlement. Sir Robert Borden a été le premier, dans sa charge, à s'intéresser personnellement au renouveau du service civil.

> Il s'aperçut que c'était une organisation dépassée qui n'avait, à proprement parler, aucun principe de fonctionnement. Il en

[5] J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government, 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 241-262.

[6] *La responsabilité constitutionnelle*. Mémoire présenté à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, août 1977, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1979, p. 34-39.

> fit un service organisé scientifiquement pour le gouvernement de la démocratie moderne[7]. [Traduction]

La Loi de 1918 a mis fin à la plus grande partie du favoritisme en confiant à la Commission du service civil la responsabilité de la dotation en personnel. La Commission était mandatée pour s'occuper de toutes les questions de personnel, et non seulement pour veiller à l'application du principe du mérite. Ainsi, en plus de s'occuper du recrutement, des nominations, des promotions et des appels, elle assumait aussi certaines responsabilités essentielles des cadres, par exemple la classification des postes, l'établissement des traitements et des avantages, la formation et le perfectionnement ainsi que l'organisation des ministères et de leurs méthodes de travail[8].

R.B. Bennett, Premier ministre durant les années de la Grande Dépression, était également ministre des Finances. C'est essentiellement parce que le traitement des fonctionnaires représentait à l'époque une partie très importante du budget global du gouvernement qu'il a alors décidé de renforcer le rôle que jouait le Conseil du Trésor dans la gestion du personnel en se faisant remettre par la Commission du service civil la responsabilité *de facto* du traitement et de la classification, et d'autres questions qui avaient une incidence directe sur les dépenses gouvernementales[9].

À son arrivée au pouvoir, en 1930, R.B. Bennett découvrit à quel point les ministères et même le Conseil du Trésor avaient négligé les systèmes de gestion financière. Il fut stupéfait de s'apercevoir en même temps que, par manque d'uniformité dans les normes et les systèmes de comptabilité, il ne pouvait même pas savoir dans quelle situation financière se trouvait au juste le gouvernement.

---

[7] James R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, Macmillan of Canada, 1971, p. 153.

[8] *Ibid.* Il est intéressant de noter que la Loi de 1918 était basée sur un rapport préparé par des experts-conseils américains, lesquels sous-estimaient à l'évidence l'importance de la responsabilité ministérielle.

[9] *La responsabilité constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 34-39. "La Grande Dépression des années 1930 fit naître un nouveau conflit entre la Commission, investie de par la loi des pleins pouvoirs en matière de personnel, et le Conseil du Trésor, armé de pouvoirs en matière de dépenses et de contrôle qui ... lui avaient été délégués, durant les années précédentes, par le Cabinet. De l'inégale épreuve de force qui dura pendant la plus grande partie de la décennie précédant la Seconde Guerre mondiale, le Conseil du Trésor sortit vainqueur : le contrôle *de facto* qu'il exerçait sur les deniers publics eut raison des pouvoirs *de jure* (si étendus qu'ils soient) que le Parlement avait conférés à la Commission du service civil." [Traduction] *The Canadian Public Service*, *op. cit.*, p. 251 et 252.

Ce lamentable état de choses mena à l'adoption, en 1931, de la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, qui d'une part imposait un système hautement centralisé pour l'autorisation des dépenses et d'autre part normalisait la comptabilité. La Loi créait aussi le poste de contrôleur du Trésor, subordonné au ministre des Finances, dont le personnel d'"agents de la comptabilité" installés dans chaque ministère avait pour mandat d'autoriser chacune des dépenses relevant d'un ministre en particulier[10]. Ainsi, l'obligation qu'avaient les ministres et les hauts fonctionnaires de rendre personnellement compte s'en trouva sérieusement diminuée[11]. Comme la Commission Glassco devait le dire bien des années plus tard :

> En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il [ce régime de contrôle] a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.
>
> Isolés des ministères, ces organismes [de contrôle] se sont montrés très méfiants à l'égard de la compétence et de l'intégrité des ministères et trop portés à mettre en doute ou même à renverser les décisions de ceux-ci sur des questions d'ordre pratique. S'attribuer le monopole de la vertu a été leur plus grand péché[12].

La durée de cette expérience mal inspirée prouve à quel point le gouvernement tenait à ne pas se faire reprocher de mal administrer les deniers publics, même s'il fallait pour cela mettre en place un mécanisme improductif.

La Commission Glassco recommanda de réaffirmer le pouvoir des ministres. La *Loi sur l'administration financière* fut donc modifiée, en 1967, pour détacher du ministère des Finances le Secrétariat du Conseil du Trésor, et placer le Conseil du Trésor sous la supervision de son propre ministre. Le contrôleur du Trésor et l'imposant système de normes et de contrôles furent abolis au profit de l'autonomie des ministères, et le Secrétariat du Conseil du Trésor

[10]Norman Ward, *The Public Purse*, Toronto, University of Toronto Press, 1951, p. 167-172.

[11]*La responsabilité constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 38-39.

[12]La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962, tome 1, p. 47.

Parlement à protéger la fonction publique contre le népotisme et à faire respecter le principe du mérite;

- la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui a fourni une "charte des droits industriels des fonctionnaires"[15] [Traduction]; et
- les cadres de la gestion du personnel et de la gestion financière énoncés dans les modifications de la *Loi sur l'administration financière* qui ont établi les responsabilités légales du Conseil du Trésor touchant la gestion des ressources en personnel.

Les réformes financières introduites dans le sillage de la Commission Glassco ont été réduites dans une certaine mesure pendant les années 1970 après que l'auditeur général eut affirmé qu'elles n'avaient pas trouvé le juste équilibre entre l'augmentation de l'autonomie ministérielle et la plus grande obligation de rendre compte[16]. Ces soucis ont entraîné une préoccupation à l'égard de la gestion financière, l'ouverture d'une enquête sur la gestion financière et la responsabilité (la Commission Lambert) ainsi que l'élargissement des anciennes institutions et la création de nouvelles (le vérificateur général et le contrôleur général), ce qui a rétabli un certain degré d'autorité, sinon de contrôle direct, au centre.

La Commission Lambert (et après elle le Comité D'Avignon) a aussi examiné le régime de gestion du personnel dans la fonction publique et présenté un rapport à ce sujet.

> Il n'existera pas d'imputabilité adéquate de la gestion du personnel tant que l'on n'aura pas précisé les rôles et les responsabilités du centre. Le regroupement des responsabilités en matière de gestion du personnel au sein du Conseil de gestion (c'est-à-dire le Conseil du Trésor rebaptisé) permettra de remédier aux insuffisances que nous venons de décrire[17].
>
> Une orientation vigoureuse, unifiée et globale des services du personnel ne peut être assurée que par un organisme central fort, d'une compétence

[15] *The Canadian Public Service*, *op. cit.*, p. 335.

[16] "Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement — et, en réalité, le gouvernement — ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle." *Rapport de l'Auditeur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1976*, Ottawa, le ministre des Approvisionnements et Services, 1976, p. 9.

[17] Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport*, Ottawa, le ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 32.

reçut le mandat d'assurer le leadership en matière de gestion financière.

Ces changements se situent dans le cadre de la réforme qui eut lieu entre la fin des années 1950 et le milieu des années 1960, sous les administrations Diefenbaker et Pearson. Les principales forces en présence furent l'instauration d'une gestion moderne, qui aboutit à la création de la Commission Glassco en 1960, et l'expansion, dans le secteur public, du mouvement syndical, qui lui, déboucha sur la création du Comité préparatoire des négociations collectives en 1963.

La Commission Glassco implanta dans la fonction publique le principe qu'il fallait laisser la gestion aux gestionnaires et réitéra la recommandation de la Commission Gordon, constituée après la Guerre, de laisser à la Commission de la fonction publique les questions de recrutement, de nomination et d'appel, mais de confier au gouvernement, en l'occurrence le Conseil du Trésor, tout ce qui concernait la *gestion* du personnel[13].

Le Comité préparatoire dirigé par Arnold Heeney[14], qui fut président de la Commission de la fonction publique vers la fin des années 1950, a présenté des recommandations tout aussi importantes en vue de moderniser les relations de travail dans la fonction publique. Il a ainsi frayé la voie à la reconnaissance du droit des employés de se syndiquer officiellement et de négocier collectivement avec leur employeur, la Couronne.

Toute cette activité a donné lieu à la série la plus récente de réformes dans la fonction publique, adoptées par le Parlement en 1967 :

- la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, qui a remplacé la *Loi sur le service civil* et créé la Commission de la fonction publique, soulignant qu'elle était appelée en tant qu'agent du

---

[13]*Ibid.*, tome I, p. 268-275. Immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, la Commission d'enquête sur les classifications administratives (Commission Gordon) recommanda des modifications importantes pour qu'il soit plus facile de répondre aux besoins, en expansion rapide, de la fonction publique pour des gestionnaires et du personnel spécialisés dans toutes sortes de domaines. La Commission recommandait, entre autres, de transférer au Conseil du Trésor toutes les fonctions de gestion de personnel (c.-à-d., exception faite de tout ce qui ne regardait pas le principe du mérite, soit essentiellement le recrutement, la promotion, les appels et la vérification). Il fallut cependant attendre 20 ans avant que cette importante réforme législative se fasse.

[14]De 1940 à 1949, Arnold Heeney fut le premier greffier du Conseil privé à être secrétaire du Cabinet et à diriger en cette qualité le Bureau du Conseil privé moderne.

Parlement à protéger la fonction publique contre le népotisme et à faire respecter le principe du mérite;

- la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui a fourni une "charte des droits industriels des fonctionnaires"[15] [Traduction]; et
- les cadres de la gestion du personnel et de la gestion financière énoncés dans les modifications de la *Loi sur l'administration financière* qui ont établi les responsabilités légales du Conseil du Trésor touchant la gestion des ressources en personnel.

Les réformes financières introduites dans le sillage de la Commission Glassco ont été réduites dans une certaine mesure pendant les années 1970 après que l'auditeur général eut affirmé qu'elles n'avaient pas trouvé le juste équilibre entre l'augmentation de l'autonomie ministérielle et la plus grande obligation de rendre compte[16]. Ces soucis ont entraîné une préoccupation à l'égard de la gestion financière, l'ouverture d'une enquête sur la gestion financière et la responsabilité (la Commission Lambert) ainsi que l'élargissement des anciennes institutions et la création de nouvelles (le vérificateur général et le contrôleur général), ce qui a rétabli un certain degré d'autorité, sinon de contrôle direct, au centre.

La Commission Lambert (et après elle le Comité D'Avignon) a aussi examiné le régime de gestion du personnel dans la fonction publique et présenté un rapport à ce sujet.

> Il n'existera pas d'imputabilité adéquate de la gestion du personnel tant que l'on n'aura pas précisé les rôles et les responsabilités du centre. Le regroupement des responsabilités en matière de gestion du personnel au sein du Conseil de gestion (c'est-à-dire le Conseil du Trésor rebaptisé) permettra de remédier aux insuffisances que nous venons de décrire[17].
>
> Une orientation vigoureuse, unifiée et globale des services du personnel ne peut être assurée que par un organisme central fort, d'une compétence

[15] *The Canadian Public Service*, *op. cit.*, p. 335.

[16] "Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement — et, en réalité, le gouvernement — ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle." *Rapport de l'Auditeur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1976*, Ottawa, le ministre des Approvisionnements et Services, 1976, p. 9.

[17] Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport*, Ottawa, le ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 32.

> exceptionnelle et comptable au gouvernement de tous les aspects de la gestion du personnel, y compris les fonctions de gestion régies à l'heure actuelle par la L.E.F.P. [*Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*][18].

Ces recommandations de la Commission Lambert et du Comité D'Avignon ont été, cependant, éclipsées par la préoccupation du gouvernement à l'égard de la gestion *financière*.

Ainsi, les changements apportés en 1967 continuent d'influencer le régime de gestion du personnel de la fonction publique : les règles et procédures des négociations collectives, ainsi que les rôles de la Commission de la fonction publique, du Conseil du Trésor, et des ministres, sous-ministres et ministères individuels. Pour reprendre les remarques d'un observateur distingué de la fonction publique, "l'ambiguïté de la gestion centrale du personnel" a persisté malgré les efforts déployés dans les années 1960 pour distinguer le rôle de la Commission, en tant qu'agent du Parlement chargé de protéger la fonction publique contre le favoritisme politique et bureaucratique, et celui du Conseil du Trésor en tant à la fois qu'"employeur" des fonctionnaires et ultime responsable de la gestion du personnel[19].

L'ambivalence et l'ambiguïté signalées dans les études successives de la fonction du personnel remontant à au moins 1946 sont à la base d'un grand nombre des inefficacités du système du personnel. Le défi maintenant consiste à mettre en oeuvre la politique de déréglementation et de simplification du gouvernement.

À cette fin, il faudra déléguer aux fonctionnaires la responsabilité de leurs actions plutôt que leur indiquer en détail ce qu'ils doivent faire et comment, changer les attentes et davantage axer la fonction publique sur l'atteinte de résultats, ce qui implique la nécessité de juger les fonctionnaires en fonction des résultats qu'ils obtiennent plutôt que des procédures qu'ils suivent.

Il s'agit là d'une entreprise difficile mais sûrement pas révolutionnaire, qui a notamment été tentée avec succès ailleurs pendant la dernière décennie.

---

[18]Le Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et le principe du mérite, *Rapport,* Ottawa, le ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 10.

[19]*The Canadian Public Service*, *op. cit.*, p. 263.

Tendances dans les autres pays et fonctions publiques

Au cours des dix dernières années, d'autres pays ayant des régimes parlementaires ont voulu simplifier l'administration de leur fonction publique. Ils ont généralement eu tendance à confier des responsabilités en matière de gestion du personnel aux autorités compétentes et à les tenir comptables de l'exercice de ces responsabilités. Des efforts semblables ont été déployés en vue de simplifier les régimes financiers et administratifs et de réduire l'importance du contrôle central en faveur d'une décentralisation fondée sur une obligation de rendre compte à la fois plus efficace et véritable.

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le Canada a aussi eu tendance à réduire le degré de contrôle du centre et à favoriser une gestion axée sur les résultats. Il a fait des progrès dans divers domaines administratifs, et à certains égards il a dépassé les autres pays en ce qui concerne l'élaboration de méthodes plus souples de gestion des ressources.

Dans plusieurs fonctions publiques, les réformes ont également porté sur les régimes de gestion du personnel. Quelques-unes ont réduit les rôles de leurs organismes parlementaires, les limitant dans certains cas à l'audition des appels et à la vérification[20].

La tendance a aussi été de mettre davantage l'accent sur le perfectionnement professionnel et de déléguer des responsabilités aux ministères d'exécution, en coordonnant l'exercice de ces responsabilités par l'entremise d'un organisme de gestion central faisant rapport au gouvernement[21].

[20]En Ontario, les responsabilités exercées par la Commission de la fonction publique ont été déléguées au Secrétariat des ressources humaines relevant du Conseil de gestion du gouvernement, ainsi qu'aux ministères individuels. En Nouvelle-Zélande, la Commission des services de l'État (State Services Commission) est devenue responsable de l'application de la *State Sector Act* (Loi sur le secteur public) devant le ministre des services de l'État (Minister of State Services). En Australie, la Commission de la fonction publique (Public Service Commission) a remplacé le Conseil de la fonction publique (Public Service Board) et est devenue responsable des lignes de conduite concernant la retraite, les mesures disciplinaires et la dotation ainsi que des programmes touchant la haute direction et l'équité en matière d'emploi. La Commission de la fonction publique du Québec s'occupe des appels et des vérifications.

[21]C'est ce qui s'est produit en Ontario (Secrétariat des ressources humaines) et au Québec (Office des ressources humaines). En Australie, et peut-être encore plus en Nouvelle-Zélande, la tendance a été de décentraliser en confiant le plus possible de responsabilités aux ministères. Mentionnons qu'au Royaume-Uni, le Premier ministre est également le ministre de la fonction publique.

Quelles que soient leurs circonstances particulières, toutes ces fonctions publiques ont décidé que les frais d'un système de gestion du personnel hautement structuré et centralisé ne peuvent se justifier dans les fonctions publiques complexes, professionnelles et de plus en plus transparentes que nous avons aujourd'hui. Elles considèrent qu'il est coûteux et inefficace de maintenir de vastes bureaucraties qui sont improductives et axées sur les procédés dans le seul but d'exercer une surveillance.

Le gouvernement croit qu'il est possible de simplifier les institutions sans sacrifier ni remettre en question en aucune façon le caractère professionnel et impartial de la fonction publique. Ce point est fondamental à l'intégrité et à la crédibilité de ces réformes. Preuve de sa détermination à assurer une fonction publique professionnelle et neutre, le gouvernement croit qu'il est essentiel qu'un agent parlementaire continue de surveiller et de protéger le principe du mérite.

D'autres fonctions publiques ont aussi modernisé leurs régimes financiers et administratifs. L'Australie, par exemple, a adopté la méthode des coûts courants, c'est-à-dire des budgets unifiés qui couvrent toutes les dépenses d'exploitation, comme les salaires, les frais administratifs et les menues dépenses. Le Royaume-Uni transfère graduellement les services d'usage à des organismes exécutifs semi-autonomes possédant des régimes de gestion et d'administration grandement simplifiés.

Les grandes entreprises du secteur privé font aussi leur auto-évaluation, remettant en question leurs procédures traditionnelles et élaborant de nouvelles philosophies de gestion. Elles se sont dirigées vers des structures hiérarchiques plus horizontales, constituées d'unités plus autonomes et supervisées au centre par moins d'employés. Elles sont devenues plus conscientes du besoin de fournir un produit de qualité et ont fait du service le point de mire de leurs efforts pour conserver et étendre leur clientèle. Elles réagissent beaucoup plus rapidement aux changements qui surviennent dans leur entourage et sont beaucoup plus créatives. D'autre part, elles reconnaissent que des employés hautement formés et adaptables constituent la principale façon de valoriser leurs opérations.

Même si la fonction publique a besoin de régimes de gestion et d'administration différents de ceux du secteur privé, elle peut apprendre beaucoup de l'exemple donné par ces entreprises. Par dessus tout, elle peut apprendre qu'un organisme qui a à coeur de relever les nouveaux défis et de bien servir ses clients doit mettre ses employés au premier plan.

nces particulières, toutes ces
frais d'un système de gestion
ntralisé ne peuvent se justifier
es, professionnelles et de plus
aujourd'hui. Elles considèrent
ntenir de vastes bureaucraties
les procédés dans le seul but

t possible de simplifier les
tre en question en aucune
t impartial de la fonction
à l'intégrité et à la crédibi-
détermination à assurer une
ieutre, le gouvernement croit
nentaire continue de surveil-
érite.

ussi modernisé leurs régimes
ie, par exemple, a adopté la
dire des budgets unifiés qui
ation, comme les salaires, les
dépenses. Le Royaume-Uni
d'usage à des organismes
des régimes de gestion et
s.

r privé font aussi leur auto-
s procédures traditionnelles et
gestion. Elles se sont dirigées
lus horizontales, constituées
s au centre par moins d'em-
ientes du besoin de fournir un
ice le point de mire de leurs
ur clientèle. Elles réagissent
ients qui surviennent dans leur
réatives. D'autre part, elles
tement formés et adaptables
oriser leurs opérations.

soin de régimes de gestion et
du secteur privé, elle peut
onné par ces entreprises. Par
organisme qui a à coeur de
servir ses clients doit mettre

En général, la fonction publique du Canada est gérée d'une façon hautement professionnelle. Elle a beaucoup à apprendre des autres pays pour ce qui est des détails, mais elle a aussi beaucoup à leur enseigner. Le problème, c'est que son approche traditionnelle de la gestion entrave ses efforts pour concrétiser ses nouvelles idées. La fonction publique a besoin d'une approche foncièrement différente de la gestion de ses employés et de ses ressources et de la prestation des services. Le gouvernement est convaincu que les changements découlant de Fonction publique 2000 mettront le Canada à la tête de tous les organismes des secteurs public ou privé pour ce qui est de l'innovation.

Les frais administratifs de la fonction publique

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, les rouages de la fonction publique reflètent son rôle dans notre processus démocratique. Cela suppose un souci des règles conçues pour assurer l'atteinte d'une gamme d'objectifs pour protéger l'équité sur le plan de l'emploi ou de l'achat des biens et des services. Ce souci des règles entraîne des problèmes, notamment une augmentation sensible des frais administratifs.

Les frais administratifs seront toujours plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé parce que l'équité et la transparence sont intrinsèquement coûteuses. Mais il est possible d'être plus efficace.

L'important ici n'est pas de sacrifier l'équité à l'efficacité, mais plutôt de reconnaître que la réglementation et la vérification ne sont pas les meilleurs moyens d'assurer l'équité et le respect des autres principes. Il *existe* un meilleur moyen : nous devons plutôt renforcer l'obligation de rendre compte personnelle qui constitue le fondement de notre système de gouvernement. Au lieu de tabler si lourdement sur la réglementation dans les organismes centraux, nous devons faire davantage confiance aux fonctionnaires et leur attribuer plus de responsabilités dans leurs rapports avec leurs collègues et leurs clients. Nous devons compter sur leurs valeurs, leur sens de l'équité et leur comportement éthique pour réaliser tant nos objectifs de travail immédiats que notre objectif d'équité plus vaste, qu'il s'agisse d'utiliser à bon escient l'argent des contribuables ou de créer des occasions d'emploi.

Les principaux frais d'administration de la fonction publique sont liés à ce qui suit :

- le recrutement, la dotation et la formation,

- la classification,
- les relations de travail,
- la rémunération et les avantages sociaux,
- la gestion des ressources, et
- la prestation de services administratifs et de services communs.

Le coût annuel (principalement les salaires) de l'administration de ces activités est de l'ordre de 2 milliards de dollars. Les autres frais de soutien des membres de la fonction publique — locaux, fournitures, informatique, voyages, etc. — s'élèvent à 6,4 milliards de dollars environ. La masse salariale pour le reste de la fonction publique (définie auparavant) représente environ 10 milliards de dollars. Ainsi, le coût total des services gouvernementaux est de 18,4 milliards de dollars, soit 12,5 p. 100 environ des dépenses totales, qui se chiffrent actuellement à 147 milliards de dollars.

La gestion du personnel dans la fonction publique est coûteuse. En effet, en 1985 ce régime occupait plus de 8 000 employés, soit trois fois plus de personnes que dans les grandes entreprises privées[22]. Cette situation est due en partie aux complexités d'une main-d'oeuvre syndiquée et à des besoins spéciaux touchant les langues officielles, l'équité en matière d'emploi et la sécurité. Elle est aussi due à l'application du principe du mérite et à la législation compliquée régissant l'administration de la fonction publique.

Les régimes dans les domaines du personnel, des finances et de l'administration fourmillent de règles aussi coûteuses qu'inutiles qui sont souvent le produit d'un système de gestion qui privilégie indûment l'uniformité ou une réaction à une folie depuis longtemps oubliée. L'application de ces règles exige beaucoup trop de personnel, de temps et de ressources.

---

[22]"Au gouvernement fédéral, l'administration du personnel mobilise chaque année environ 500 millions de dollars et 11,000 années-personnes, dont environ 350 millions et 7,500 années-personnes dans les ministères et 150 millions et 3,500 années-personnes dans les organismes centraux .... Outre les ressources affectées à la formation professionnelle et linguistique, l'administration fédérale emploie plus de 8,000 personnes dans le secteur du personnel. D'après les enquêtes du Conference Board du Canada, pour un niveau global d'emploi comparable, les grandes sociétés et administrations utiliseraient plutôt 2,250 employés ...." *Groupe d'étude au groupe de travail chargé de l'examen des programmes : Citoyenneté, travail et immigration, Rapport,* Ottawa, le ministre des Approvisionnements et Services, 1986, p. 23 et 25.

Environ 150 000 mesures de classification de tous genres, de la plus mineure à la classification ou reclassification des postes, sont prises chaque année.

Le Conseil du Trésor vient de révoquer une règle qui obligeait les ministères à obtenir son approbation spécifique avant d'installer des prises pour chauffe-blocs dans leurs parcs de stationnement. Cette règle existait depuis trente ans. L'an dernier encore, les achats de meubles devaient faire l'objet de contrôles spéciaux, et au début des années 1980 encore, aucun ministère ne pouvait acheter de meubles sans obtenir l'autorisation spécifique du Conseil du Trésor.

Le gouvernement croit qu'il est possible de mettre l'accent sur le service tout en favorisant l'équité, la prudence et la probité en comptant plus sur les valeurs et les responsabilités personnelles renouvelées des fonctionnaires travaillant de façon collective que sur le respect des règles et des règlements. Il est évidemment important de respecter les règles et les règlements. Mais un des objectifs de Fonction publique 2000 est d'abolir les règles marginales ou inefficaces de façon que toutes les règles soient utiles et nécessaires. À cette fin, il faudra avoir des lignes de conduite, des normes et des objectifs qui soient clairs et établis par le centre, tout en déléguant leur élaboration et leur mise en oeuvre détaillées au personnel d'exécution.

Dans plusieurs rapports successifs, le vérificateur général a relevé l'"opinion selon laquelle il fallait éliminer les contraintes irraisonnables, donner plus de pouvoirs aux ministères et à leurs gestionnaires sur place tout en veillant à ce qu'ils rendent dûment compte de leur rendement" [23]. Dans son dernier rapport, le vérificateur fait mention de son appui sans réserve à Fonction publique 2000[24].

Les mesures détaillées dans le présent document entraîneront une grande augmentation de la productivité par le simple fait qu'elles réduiront les formalités administratives et feront appel à l'esprit créatif des fonctionnaires. Axée sur le service, et débarrassée de certaines tracasseries administratives, la fonction publique sera d'autant plus déterminée à réaliser ce nouvel objectif. Si elle y

[23] *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, exercice financier clos le 31 mars 1990*, Ottawa, le ministre des Approvisionnements et Services, 1990, p. 34.

[24] *Ibid.*, p. 37 et 38. Le gouvernement note également l'initiative du vérificateur général de procéder à l'examen de ses méthodes de vérification afin de s'assurer que l'on tient compte du service, du bon sens et de l'innovation dans le contexte de contrôles appropriés et de l'obligation adéquate de rendre compte. Voir p. 37.

parvient, les Canadiens pourront s'enorgueillir d'avoir une fonction publique davantage productive et réceptive.

ɔrgueillir d'avoir une fonction
ptive.

II

L'ORGANISATION DE FONCTION PUBLIQUE 2000

L'organisation de Fonction publique 2000

Le processus

Fonction publique 2000 a cherché jusqu'à un certain point à obtenir la collaboration de tous les membres de la fonction publique.

Comme nous l'avons noté ci-dessus, l'initiative de cet exercice revient au Premier ministre, qui l'a lancée en décembre 1989. En sa qualité de chef du gouvernement, ce dernier assume une responsabilité spéciale à l'égard du bien-être de la fonction publique. C'est là l'un des aspects fiduciaires de sa charge : s'assurer que la fonction publique est capable de servir l'intérêt national tout en fournissant les services que les Canadiens attendent de leur gouvernement.

L'intérêt particulier que le Premier ministre porte à Fonction publique 2000 a été appuyé par le président du Conseil du Trésor, qui est le ministre responsable des normes de gestion globales dans la fonction publique.

Fonction publique 2000 a été dirigée par le greffier du Conseil privé, qui a été assisté dans l'exercice de cette charge par la présidente de la Commission de la fonction publique et le secrétaire du Conseil du Trésor, ainsi que par dix groupes de travail composés de quelque 120 sous-ministres et sous-ministres adjoints et d'autres fonctionnaires supérieurs.

Le greffier a aussi présidé un comité consultatif non gouvernemental dont les membres sont des représentants du Forum des politiques publiques, de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada, des universités, du secteur privé, de la Commission des relations de travail de la fonction publique et de l'Institut d'administration publique, ainsi que d'anciens fonctionnaires de renom des gouvernements provinciaux et fédéral. Tous ont régulièrement reçu des rapports d'étape sur les délibérations des groupes de travail et ont donné des conseils à ceux qui dirigeaient Fonction publique 2000.

Le greffier a assuré la coordination des groupes de travail par l'entremise d'un bureau de projet spécifiquement établi sous les auspices du Bureau du Conseil privé. Le gestionnaire de Fonction publique 2000 est un ancien commissaire de la Commission de la fonction publique et sous-ministre associé de l'Emploi et de l'Immigration.

Les membres des groupes de travail ont tenu de nombreuses consultations au sein de la fonction publique et à l'extérieur. Ils ont rencontré plusieurs milliers d'employés dans le cadre d'ateliers, de groupes de discussion et de symposiums ainsi que d'enquêtes téléphoniques et d'entretiens plus officieux. Ils ont aussi tenu des rencontres avec les syndicats de la fonction publique afin de connaître leur opinion sur la réforme.

Chaque sous-ministre a invité tous les membres de son ministère à présenter des suggestions afin d'améliorer les méthodes de travail. Tous les gestionnaires ont été invités à encourager leurs employés à réfléchir à la réforme et à la façon de la réaliser.

Les employés du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du Bureau du Contrôleur général ont également fourni des avis et des commentaires d'experts aux groupes de travail et au gouvernement.

Le cadre global de Fonction publique 2000, la description des problèmes, les valeurs, la mission et les vastes orientations pour l'avenir sont le produit du travail et du dialogue soutenus qui se sont poursuivis tout au long des années 1980. À cette époque, bien des sous-ministres ont travaillé avec leurs ministères afin d'améliorer leur façon de procéder. Le greffier du Conseil privé a essayé de trouver de meilleures façons de structurer et de gérer la fonction publique, ainsi que de la diriger et de la motiver. La plupart des cadres supérieurs de la fonction publique ont directement participé à cet exercice à divers titres.

La ligne de conduite gouvernementale que nous exposons est fondée sur les résultats de tout ce travail. Par celle-ci, le gouvernement entérine les propres conclusions de la fonction publique au sujet des changements qui devront être apportés si la fonction publique doit continuer de répondre aux besoins du Canada et des Canadiens à l'aube du XXI^{e} siècle.

Les groupes de travail

Les dix groupes de travail ainsi créés furent responsables des questions suivantes :

- les politiques administratives et le rôle des organismes de services communs
- le système de classification et la structure des groupes professionnels
- la rémunération et les avantages sociaux

- la catégorie de gestion
- la gestion des ressources et les contrôles budgétaires
- le service au public
- les relations de travail
- la dotation
- la formation et le perfectionnement
- l'adaptation de la main-d'oeuvre[1]

Leurs conclusions et recommandations ont été mises à la disposition de tous les fonctionnaires, des syndicats de la fonction publique et du comité consultatif avant que le gouvernement prenne ses décisions concernant les questions faisant l'objet des rapports et les questions plus vastes examinées dans le cadre de Fonction publique 2000. Les discussions et autres séances de consultation sur les rapports, dirigées par les sous-ministres dans leur propre ministère et par le bureau du projet à l'extérieur, ont été nombreuses. À l'extérieur de la fonction publique, les réunions ont été nombreuses avec des syndicats et leurs dirigeants, des groupes de gestionnaires et d'experts fonctionnels un peu partout au pays, ainsi qu'avec divers groupes externes, par exemple associations professionnelles, services publics provinciaux et universitaires.

Le gouvernement remercie les groupes de travail et ceux qui les ont aidés et ont commenté leurs recommandations, ainsi que les nombreux fonctionnaires et autres Canadiens qui s'y sont intéressés. Les décisions du gouvernement sont expliquées plus loin dans le cadre élargi de ses orientations globales touchant l'avenir de la fonction publique.

[1] Créés au début de l'année 1990, les groupes de travail étaient respectivement présidés par la sous-ministre de la Santé et du Bien-être social, le sous-ministre des Travaux publics, le sous-ministre des Transports, le sous-ministre des Communications, le sous-ministre du Revenu national (Impôt), le sous-ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest, le sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration, le sous-ministre de l'Agriculture, le principal du Centre canadien de gestion et le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

III

RENOUVELLEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Principes fondamentaux du renouvellement

Tous les Canadiens, qu'ils soient fonctionnaires ou non, ont besoin de bien comprendre le but de la fonction publique et les principes qui guident ses activités. Sa mission et ses principes de gestion doivent être énoncés explicitement et communiqués efficacement afin de guider la fonction publique jusqu'au XXI^{e} siècle.

On n'arrêtera jamais d'essayer de capturer l'essence d'une grande organisation, à la fois complexe et dynamique, quelle qu'elle soit. L'énoncé ci-après devrait toutefois arrêter les grandes lignes dont ont besoin les fonctionnaires, inciter ceux-ci à réfléchir à leur rôle et poser les fondements de l'élaboration d'énoncés de mission spécifiques à chacune des organisations qui composent la fonction publique.

La mission de la fonction publique du Canada

La fonction publique du Canada est une institution nationale qui exécute ses fonctions dans le cadre constitutionnel d'un gouvernement responsable par des ministres comptables envers la Chambre des communes. Les membres de la fonction publique appuient et conseillent les ministres et leur rendent des comptes.

La mission de la fonction publique du Canada consiste :

- à assurer la prestation des services du gouvernement du Canada aux Canadiens, et
- à aider les ministres à concevoir les politiques et les programmes efficaces qui sont indispensables au bon gouvernement du Canada;

• de manière efficace, et tout en tenant compte des principes suivants :

- l'utilisation honnête et prudente de l'argent des contribuables,
- le souci d'assurer des services de qualité aux Canadiens,
- la loyauté et l'excellence du soutien donné aux ministres,
- l'administration équitable et impartiale des affaires publiques, et
- l'égalité des deux langues officielles;

• par l'intermédiaire de membres qui sont :

- nommés et promus par un agent parlementaire d'après leur mérite,
- représentatifs du public et des régions du Canada,
- dévoués à l'intérêt national,
- soucieux de la transparence et de la consultation dans la prestation de services au peuple canadien,
- gérés avec professionnalisme et perfectionnés selon les normes les plus élevées,
- tenus de rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui leur sont investis, et
- assurés d'une carrière stimulante dans la fonction publique et reconnus à leur juste valeur.

Principes de gestion

Afin de parvenir à inculquer une mentalité axée sur les résultats et sur la clientèle, la fonction publique sera gérée selon les principes suivants.

Service

- Les fonctionnaires appuieront et conseilleront les ministres, concevront et administreront des programmes et assureront des services au public.
- La gestion de la fonction publique sera axée sur les résultats à obtenir et imprégnée d'une philosophie de service à la clientèle.
- L'égalité de l'anglais et du français sera assurée aussi bien dans la prestation des services au public que dans les activités internes du gouvernement.
- Les ressources en place seront dirigées vers les services aux Canadiens et le soutien des ministres et des activités essentielles du gouvernement.
- Les fonctionnaires auront le souci de la transparence et de la consultation du public dans l'exercice de leurs fonctions. Ils respecteront les opinions d'autrui et rechercheront le consensus.

Innovation

- Dans un cadre législatif délimité par le Parlement, et selon l'orientation établie par les ministres, les fonctionnaires seront encouragés et habilités à utiliser leurs énergies créatrices pour décider au mieux de l'utilisation des ressources dont ils

disposent afin de se décharger de leurs responsabilités de la façon la plus efficace.

- Le pouvoir de décision sera délégué, dans des limites raisonnables, aux niveaux hiérarchiques les plus bas. Il incombera aux gestionnaires de veiller au bon rendement de l'argent des contribuables en assurant des services rentables.
- L'innovation ayant pour objet d'améliorer la productivité et la qualité des services sera encouragée et récompensée.
- La réglementation centrale interviendra seulement lorsqu'elle sera essentielle aux intérêts plus généraux du gouvernement dans son ensemble.
- L'autorité en matière de personnel, de finances et d'administration sera décentralisée afin de permettre aux gestionnaires d'accéder facilement aux outils dont ils ont besoin pour effectuer leur travail.
- La recherche, l'étude et le développement sous-tendront et soutiendront les politiques, les programmes et les services innovateurs.
- La technologie servira à augmenter la productivité, à améliorer le contenu des emplois individuels et à assouplir les conditions de travail, de même qu'à accroître l'accès des citoyens aux services.

Personnes

- Les membres de la fonction publique seront traités comme étant sa plus importante ressource.
- Des politiques en matière de gestion du personnel seront élaborées et appliquées de façon à attirer et à retenir dans la fonction publique la part de talent qui lui est nécessaire.
- On s'attendra des gestionnaires de la fonction publique qu'ils prêchent par l'exemple et encouragent la communication avec leur personnel. C'est à eux qu'il incombera de définir la mission de l'organisation, de fixer des objectifs clairs et d'amener l'effectif à participer à un processus de décisions par consensus. La capacité de fixer des objectifs, de déléguer et de gérer efficacement le temps permettra de cerner le gestionnaire qui réussit et sait s'adapter.
- Les fonctionnaires seront gérés d'une façon qui respectera leurs responsabilités professionnelles et familiales générales et l'on s'attendra qu'ils manifestent le même respect envers tous ceux avec qui ils entreront en rapport dans l'exercice de leurs fonctions.

- À l'exception de ceux dont la désignation est reconnue, les fonctionnaires continueront d'avoir le droit de se syndicaliser en vue des négociations collectives.
- Pour attirer et retenir les services de personnes compétentes, et encourager les fonctionnaires à prendre de plus grandes responsabilités, la fonction publique aura recours à des programmes de promotion de la carrière, de formation et de perfectionnement.
- Chacun sera personnellement responsable de sa carrière et y sera concrètement aidé par des mécanismes ministériels et interministériels encourageant le recours aux déploiements afin d'enrichir et de faire évoluer les carrières.
- La formation et le perfectionnement professionnel seront intensifiés et l'on insistera davantage sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique.
- Tous les gestionnaires appuieront concrètement la politique gouvernementale d'équité en matière d'emploi et la compréhension et le respect de la diversité culturelle continueront de marquer tant le service au public que le milieu de travail.

Obligation de rendre compte

- Les fonctionnaires seront plus explicitement comptables envers leurs supérieurs et, en fin de compte, les ministres pour la qualité de leur travail, pour l'utilisation morale de l'autorité et des ressources accrues qui leur seront confiées et pour les résultats qu'ils obtiendront sous forme de meilleurs services aux Canadiens et d'appui au gouvernement.
- Le rendement des fonctionnaires sera évalué selon des normes facilement comprises et, dans la mesure du possible, par rapport à des objectifs clairs.
- Les superviseurs feront régulièrement part à leurs subalternes de leurs observations sur le rendement, sauront reconnaître promptement un rendement exceptionnel et feront fidèlement mention dans leurs évaluations du rendement des points forts et des points faibles qu'ils auront observés. Il incombera aux gestionnaires d'aider les employés dont le rendement est insatisfaisant à corriger leurs lacunes, à acquérir la formation nécessaire ou, au besoin, à quitter la fonction publique.

Afin de parvenir à bon nombre de ces résultats, il faudra adopter d'importants changements dont le plus élémentaire sera de mieux utiliser le potentiel de chaque membre de la fonction publique, d'où la nécessité, au fil des ans, d'une décentralisation de l'autorité en

faveur des ministères et partout au pays jusqu'au niveau des employés qui traitent directement avec le public.

Les changements indispensables qu'il faudra apporter aux règles ne suffiront toutefois pas à eux seuls à concrétiser cette transformation. Elle exigera de nouvelles attitudes de la part des gestionnaires et de tous les membres de la fonction publique, de même que de nouvelles compétences et des mandats plus clairement définis pour la Commission de la fonction publique, pour le Secrétariat du Conseil du Trésor et pour chacun des sous-ministres. Elle exigera par-dessus tout une nouvelle mentalité de la part des fonctionnaires, axée sur le leadership, la communication, la consultation et l'écoute du client dans le contexte de la déréglementation et de la flexibilité dans l'utilisation des ressources et l'obligation sans détours de rendre compte des résultats.

La suite du présent Livre blanc indique les moyens que le gouvernement entend prendre pour concrétiser les principes de gestion énoncés ci-dessus. Les changements envisagés ont pour objet de moderniser l'une des plus importantes institutions du Canada, une institution dont le pays a besoin s'il veut prospérer. Il ne s'agit pas ici d'un simple projet d'amélioration des salaires et des avantages, et les propos du présent document ne s'adressent pas non plus uniquement aux fonctionnaires, mais aussi à tous les Canadiens parce que la sauvegarde de la santé et de la vitalité de la fonction publique est une question d'intérêt national.

Servir le Canada et les Canadiens

Mieux servir le Canada et les Canadiens est l'idée maîtresse de Fonction publique 2000, soit l'amélioration du service aux ministres, au public en général et aux Canadiens individuellement. La prestation de services aux Canadiens dans les deux langues officielles a constitué un aspect important des rapports entre le public et la fonction publique. Récemment, le Parlement a réaffirmé et intensifié son engagement à utiliser les langues officielles, en particulier dans la fonction publique. Il va sans dire que cet aspect essentiel de la fonction publique, en ce qui concerne tant les services qu'elle assure que l'égalité des chances qu'elle donne à tous ses membres, demeure la pierre angulaire de ses rapports avec tous les Canadiens.

Les services assurés par la fonction publique sont toutefois le produit final d'un système de gouvernement démocratique compliqué. Même s'il est hautement souhaitable en soi d'améliorer les services, il sera impossible d'y arriver sans faire intervenir des changements importants dans toute la fonction publique, c'est-à-dire dans la façon dont les gens en conçoivent tous les aspects, particulièrement le système de gestion à tous les paliers, du comptoir de service jusqu'à la Chambre des communes.

Le gouvernement désire transformer une fonction publique quelque peu rigide et axée sur des systèmes en une organisation souple qui réponde aux besoins du public, c'est-à-dire aussi bien ceux des particuliers que de la société dans son ensemble. Cette nouvelle orientation permettra au personnel qui traite directement avec le public de consacrer plus de temps à ce service et, partant, moins de temps aux exigences internes d'information et de rapports. Elle permettra également un style de gestion axée sur la transparence, la participation et l'innovation qui fera "boule de neige" à tous les paliers de la hiérarchie. Elle fera concorder les attitudes et les valeurs des gestionnaires avec celles des employés qui assurent les services du ministère.

Le gouvernement veut créer une fonction publique axée sur la clientèle, ce qui constitue un véritable changement de cap, puisque la fonction publique n'a pas l'habitude de considérer les Canadiens comme des clients. Elle s'est toujours vue comme une institution du gouvernement qui accomplit les tâches nécessaires qui lui sont confiées de temps à autre par le gouvernement du jour et a considéré les membres du public comme les bénéficiaires de ses

services plutôt que ses clients. Or, cette situation change à mesure que le public insiste de plus en plus sur la transparence, la participation et la consultation en ce qui concerne les activités de son gouvernement.

La solution des problèmes devient plus difficile à mesure que leur nombre et leur complexité augmentent. Les ministres, par conséquent, ont besoin des meilleurs conseils possibles. De plus en plus, les fonctionnaires, surtout les cadres supérieurs et les employés qui traitent avec le public, s'attachent à favoriser effectivement l'échange d'information et d'opinions entre le gouvernement et ses clients. Les ministres ne peuvent pourtant pas connaître chaque détail de ces échanges ni participer directement à chaque contact avec des clients. S'ils doivent appuyer efficacement leurs ministres, les fonctionnaires doivent être davantage convaincus que leur rôle public croissant est compris et accepté par tous les intéressés. D'où la nécessité d'un changement d'attitude envers l'anonymat traditionnel de la fonction publique.

Le gouvernement est d'avis qu'un changement de cette ampleur est essentiel pour que le public ait confiance dans les institutions qui le gouvernent. Les Canadiens veulent un sens d'appartenance à la fonction publique, ce qui se produira seulement si les fonctionnaires sont en mesure d'avoir des rapports plus ouverts avec eux.

Pour favoriser ce changement de mentalité nécessaire, chaque ministère devra réévaluer sa méthode de gestion et élaborer un énoncé de mission qu'il devra mettre au point après une étroite consultation avec ses employés de tous les niveaux, qu'il munira d'un plan d'action. Ce document devrait traduire la mission de la fonction publique en général, insister sur l'importance d'une gestion adaptable et fondée sur la consultation, et incorporer des objectifs précis axés sur le service.

L'amélioration du service exigera, entre autres choses, les mesures suivantes :

- permettre à la fonction publique d'interagir de façon innovatrice avec les Canadiens,
- accorder une priorité plus élevée aux activités régionales de la fonction publique, et
- trouver des moyens plus efficaces et souples d'utiliser les ressources financières et administratives qui appuient les programmes de services.

cette situation change à mesure
sur la transparence, la participa-
concerne les activités de son

t plus difficile à mesure que leur
ntent. Les ministres, par conséseils possibles. De plus en plus,
s supérieurs et les employés qui
favoriser effectivement l'échange
gouvernement et ses clients. Les
connaître chaque détail de ces
chaque contact avec des clients.
eurs ministres, les fonctionnaires
ue leur rôle public croissant est
éressés. D'où la nécessité d'un
ymat traditionnel de la fonction

n changement de cette ampleur
confiance dans les institutions
eulent un sens d'appartenance à
duira seulement si les fonction-
apports plus ouverts avec eux.

e mentalité nécessaire, chaque
ode de gestion et élaborer un
tre au point après une étroite
tous les niveaux, qu'il munira
devrait traduire la mission de
sister sur l'importance d'une
consultation, et incorporer des
.

entre autres choses, les mesures

d'interagir de façon innovatrice

e aux activités régionales de la

caces et souples d'utiliser les
inistratives qui appuient les

Consultation et partenariat

La consultation et le partenariat deviennent des aspects de plus en plus importants du service aux Canadiens. Encore tout récemment, les décisions de principe revenaient presque essentiellement au gouvernement. Les chefs des secteurs tant public que privé avaient très peu l'impression de partager les objectifs du gouvernement et les efforts pour dégager un consensus parmi eux étaient peu nombreux. Le principe de la confidentialité du Cabinet se répercutait jusqu'aux niveaux inférieurs de façon à englober tout le processus d'élaboration d'options et de solutions.

Pierre angulaire de la responsabilité collective, la confidentialité du Cabinet demeure l'aspect essentiel de notre système démocratique d'orientation et de leadership ministériels collectifs. Cependant, on a constaté une tendance récente à l'ouverture dans le processus d'élaboration des politiques. En effet, les citoyens s'attendent à être consultés au sujet des options qui deviendront en définitive des décisions qui toucheront leurs vies. Cette évolution tient en partie au fait que le public est mieux informé et en partie à la médiatisation et à la plus grande diffusion de l'information.

Il y a aussi le fait que l'on se rend de plus en plus compte que le gouvernement n'est pas le seul siège de responsabilité pour la solution de problèmes et de questions de nature particulière. Le partenariat entre les divers éléments du secteur privé et les divers niveaux du secteur public devient une notion plus répandue, ce qui est bien, compte tenu de la nécessité d'une plus grande participation à la solution des problèmes et de la limite des ressources et capacités du secteur public.

Toute cette évolution assaille les fonctionnaires de dilemmes que leur formation ou leur expérience ne leur permettent pas généralement de résoudre. Ayant toujours évolué au sein d'une culture où la loyauté aux ministres responsables de toutes les décisions de principe a, pensait-on, limité leur liberté de parole, les fonctionnaires ne comprennent pas toujours bien comment traiter les demandes de consultation, ni le partage de la propriété, de l'autorité et des responsabilités inhérent au partenariat.

Les sous-ministres devront rendre compte de l'élaboration de stratégies de consultation pour s'assurer que la capacité de consulter est un critère clé dans le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel et dans la conception de programmes. C'est seulement au moyen de méthodes systématiques

de ce genre que la consultation efficace deviendra un élément des pratiques normales d'un ministère.

Les normes de classification et de compétence doivent être révisées afin de tenir compte de façon plus réaliste des compétences requises pour participer à des consultations efficaces.

On favorisera la tenue de cours de formation sur l'acquisition d'aptitudes à la consultation. Le Centre canadien de gestion et l'Agence de service spéciale de formation ont été invités à élaborer des méthodes de formation appropriées pour faire en sorte que les fonctionnaires de la région de la Capitale nationale et ceux des régions aient accès à des programmes de formation et de perfectionnement qui amélioreront leurs compétences dans le domaine de la consultation. Le Centre est aussi invité à offrir des programmes qui donneront aux cadres du milieu des affaires, des syndicats et du secteur public la possibilité d'améliorer leur compréhension du gouvernement et de la façon dont les décisions sont prises dans le secteur public, à songer à des façons d'augmenter le nombre de participants aux programmes d'échanges et à élaborer et à mettre à l'essai des programmes d'échanges plus courts.

La mise en oeuvre de cette politique, qui obligera certes les ministres comme les fonctionnaires à être à la hauteur de la tâche, ne pourra se faire du jour au lendemain. Le gouvernement reconnaît que le succès de cette innovation en matière de consultation dépend de l'orientation que lui donneront les ministres et de la capacité des fonctionnaires de savoir traiter chaque situation. **À cet égard, des lignes directrices seront élaborées pour faire la distinction entre la consultation sur les questions ordinaires, d'une part, et la consultation en matière de nouvelles orientations, d'autre part**. Les premières devraient être relativement simples; il sera par contre plus difficile d'établir des règles d'application générale au sujet des secondes. Les ministres devront examiner attentivement la politique en matière de consultation pour faire en sorte que leur responsabilité claire ne soit pas diluée et que les fonctionnaires ne soient pas entraînés dans une controverse de nature politique.

À cette fin, le greffier du Conseil privé donnera le leadership nécessaire aux sous-ministres et travaillera avec eux à l'élaboration de principes sur la consultation en matière d'orientation. Le nouveau sous-secrétaire du Cabinet (Communications et Consultation) travaillera auprès des sous-ministres et d'autres personnes à l'extérieur du gouvernement en vue d'élaborer des moyens pratiques de promouvoir une mentalité de transparence et de consultation au sein de la fonction publique.

cace deviendra un élément des

de compétence doivent être façon plus réaliste des compé- des consultations efficaces.

de formation sur l'acquisition Centre canadien de gestion et nation ont été invités à élaborer ées pour faire en sorte que les Capitale nationale et ceux des s de formation et de perfection- étences dans le domaine de la ité à offrir des programmes qui s affaires, des syndicats et du liorer leur compréhension du s décisions sont prises dans le ns d'augmenter le nombre de ges et à élaborer et à mettre à lus courts.

itique, qui obligera certes les à être à la hauteur de la tâche, ain. Le gouvernement reconnaît matière de consultation dépend ministres et de la capacité des ue situation. **À cet égard, des pour faire la distinction entre ordinaires, d'une part, et la es orientations, d'autre part.** nent simples; il sera par contre plication générale au sujet des iner attentivement la politique en sorte que leur responsabilité fonctionnaires ne soient pas ture politique.

l privé donnera le leadership vaillera avec eux à l'élabora- on en matière d'orientation. abinet (Communications et s sous-ministres et d'autres ement en vue d'élaborer des ne mentalité de transparence action publique.

Service

Le service au public s'entend du service à des clients individuels et du service à tous les Canadiens dans la poursuite de l'intérêt national.

Les fonctionnaires veulent offrir aux Canadiens le meilleur service possible. Le gouvernement sait que les Canadiens, individuellement, sont généralement satisfaits des services particuliers qu'ils reçoivent, mais que collectivement ils ne croient pas que la fonction publique fasse du très bon travail. Le stéréotype du fonctionnaire paresseux et inattentif est aussi répandu que faux. L'écart entre la réalité et la perception est néanmoins réel et demande qu'on s'en occupe. En outre, on ne saurait ignorer que de nombreuses années de restrictions ont compliqué de plus en plus la prestation de services de qualité et que les exigences imposées aux ressources des ministères d'exécution se sont accrues.

Ces problèmes seront abordés de deux façons; il faudra :

- entreprendre la tâche difficile et longue de modifier l'orientation culturelle des ministères, en commençant aux échelons supérieurs, avec les sous-ministres. Les façons d'aborder la nécessité d'implanter une mentalité de service sont expliquées dans la présente section, et
- effectuer des changements importants dans le domaine du personnel, de la gestion des ressources et des régimes administratifs afin de réduire la proportion des fonds qui sont utilisés à des fins administratives et en dépenser relativement davantage pour des activités liées au service, et supprimer les règles inutiles et lourdes qui font obstacle à la créativité et à l'imagination des fonctionnaires. Ces mesures sont décrites plus loin dans d'autres sections du présent document qui traitent des changements à apporter à l'ensemble du système de gestion.

Il est extrêmement difficile de changer les comportements. En effet, c'est une tâche qui exige une gestion fondée sur le leadership, l'inspiration et une "éthique de service" intense et qui prouvera à tous les niveaux de l'organisation qu'il s'agit bien d'un changement véritable. Il faut aussi du temps pour changer des organisations statiques et traditionnelles en organisations dynamiques qui s'adaptent aux changements et où le risque et l'innovation sont encouragés et récompensés.

Une nouvelle attitude d'ouverture avec les groupes clients et autres intéressés sera un élément important de cette nouvelle

philosophie. Tout comme pour la consultation, elle exigera une étroite attention de la part des sous-ministres, des membres de la Catégorie de la gestion et des autres gestionnaires.

Rien de tout ceci ne sera facile. Il faudra s'adapter à une façon entièrement nouvelle de penser à la priorité qu'il faut accorder au service.

Les sous-ministres établiront des normes claires de service et rendront compte du caractère raisonnable de ces normes et de la qualité du service offert au public. Ils devront veiller à ce que soient recueillies régulièrement auprès des clients et des employés des observations sur la satisfaction des clients et leurs suggestions pour l'amélioration du service. De simples procédures seront établies pour répondre aux plaintes.

Les Canadiens ont besoin d'être mieux informés au sujet des endroits où ils peuvent se procurer les services gouvernementaux. La technologie de l'information peut jouer un rôle important et faciliter de beaucoup l'accès au gouvernement. Celui-ci songe à utiliser la technologie pour permettre aux Canadiens d'avoir accès à une information complète et coordonnée sur les services disponibles. **Le Secrétariat du Conseil du Trésor élaborera les façons de faciliter l'accès public à l'information sur les services gouvernementaux.**

Bien sûr, bon nombre des services gouvernementaux traitent de réglementation et d'application de la loi. Il ne faudrait toutefois pas y voir un obstacle à la création d'organisations axées sur le service. L'inspecteur des douanes ou le responsable de la réglementation des fréquences offre des services à des particuliers, mais, fait encore plus important, il les offre aux Canadiens en général. Il faudrait insister sur l'importance de qualités comme l'efficacité, la transparence et la courtoisie. Il est sûr qu'un service ne peut être le seul objectif d'organisations de réglementation et d'application de la loi, mais il devrait être un des aspects les plus importants de la grande majorité de ses rapports avec le public.

Les régions

Soixante-sept pour cent des fonctionnaires travaillent à l'extérieur de la région de la Capitale nationale. En général, leurs services ont été traités comme des annexes de l'administration centrale et l'expérience acquise à l'échelle régionale n'a pas beaucoup favorisé l'avancement. Pourtant, non seulement est-ce la majorité des fonctionnaires qui travaillent dans les régions, mais c'est en ces endroits que la plupart des services gouvernementaux sont offerts aux

consultation, elle exigera une
-ministres, des membres de la
gestionnaires.

l faudra s'adapter à une façon
priorité qu'il faut accorder au

s normes claires de service et
onnable de ces normes et de
blic. Ils devront veiller à ce
nt auprès des clients et des
atisfaction des clients et leurs
u service. De simples procé-
'e aux plaintes.

mieux informés au sujet des
s services gouvernementaux. La
er un rôle important et faciliter
nt. Celui-ci songe à utiliser la
nadiens d'avoir accès à une
sur les services disponibles. **Le**
aborera les façons de faciliter
es services gouvernementaux.

s gouvernementaux traitent de
loi. Il ne faudrait toutefois pas
ganisations axées sur le service.
nsable de la réglementation des
rticuliers, mais, fait encore plus
en général. Il faudrait insister
'efficacité, la transparence et la
ne peut être le seul objectif
d'application de la loi, mais il
nportants de la grande majorité

naires travaillent à l'extérieur
. En général, leurs services ont
e l'administration centrale et
nale n'a pas beaucoup favorisé
nt est-ce la majorité des fonc-
ions, mais c'est en ces endroits
ernementaux sont offerts aux

Canadiens et où la plupart des Canadiens ont des rapports directs avec la fonction publique.

Dans le cadre de la nouvelle mentalité de service aux clients, le gouvernement veut que les fonctionnaires, surtout ceux qui travaillent dans les régions, soient plus visibles et accessibles au public, et estime que ceci est possible sans compromettre d'aucune façon leur neutralité politique.

Comme Fonction publique 2000 prévoit une autorité plus grande pour les ministères, il faudra faire extrêmement attention que cette nouvelle autorité, et celle déjà entre les mains des ministères, ne soit pas concentrée à l'administration centrale. Elle doit plutôt être déléguée lorsque c'est possible aux régions et aux niveaux hiérarchiques les plus rapprochés des employés qui traitent directement avec le public.

Au fur et à mesure que plus d'autorité sera déléguée aux régions dans le cadre de Fonction publique 2000, les sous-ministres veilleront à ce que les postes soient réévalués et reclassifiés, le cas échéant. Le Conseil du Trésor réévaluera également les normes de classification dans la mesure où celles-ci s'appliquent aux postes dans les régions et dans les administrations centrales.

Afin de reconnaître et d'encourager la participation, les sous-ministres devront rendre compte de la mesure dans laquelle ils invitent la participation des régions aux décisions et veiller à ce que les employés dans les régions aient la possibilité d'accéder à des postes supérieurs à l'administration centrale et vice versa.

Meilleure gestion des ressources

La prestation souple de programmes et de services est également réalisable au moyen de réformes des systèmes de gestion des ressources financières et des services communs. Une meilleure utilisation des ressources est possible si l'on donne aux gestionnaires une idée plus précise de ce que coûtent les programmes et les services. Il faudra à cette fin attribuer de façon différente les ressources et en rendre compte, et donner aux fonctionnaires plus de latitude à cet égard.

Les gouvernements successifs depuis le début des années 1970 ont eu recours aux contrôles des années-personnes (une année-personne correspond à l'emploi d'une personne pendant une année complète ou l'équivalent) pour mesurer la taille relative de la fonction publique et en freiner la croissance. Ces contrôles sont utiles pour

obtenir une idée approximative de l'utilisation des ressources, mais comportent de nombreuses imperfections qui créent des distorsions coûteuses.

Par exemple, les contrôles d'années-personnes ne font pas la distinction entre le coût du recrutement d'un coursier et celui du recrutement d'un sous-ministre. À la suite de nombreuses années de restrictions, les gestionnaires ont eu tendance à utiliser leurs précieuses années-personnes pour doter les postes à salaires élevés tout en abandonnant ceux de niveaux inférieurs moins coûteux, simplement parce que le coût réel pour eux est l'année-personne et non pas les dollars du contribuable.

Il se manifeste par ailleurs une tendance tout aussi sérieuse qui consiste à remplacer l'année-personne peu coûteuse par des services contractuels coûteux. Le coût, la qualité et la ponctualité de ces services ne sont pas toujours satisfaisants.

Le gouvernement croit qu'il faut adopter une nouvelle façon de gérer les ressources.

Le gouvernement a décidé d'établir à l'égard de chaque programme un seul budget de fonctionnement qui comprend les salaires, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires. Les gestionnaires seront libres d'attribuer ces budgets de fonctionnement de façon à répondre à leurs besoins particuliers. La méthode sera introduite à titre d'essai dans certains domaines le 1er avril 1991 et étendue à toute la fonction publique le 1er avril 1993.

De la sorte, le contrôle et l'affectation des années-personnes ne seront plus centraux. Les gestionnaires pourront effectivement choisir les moyens les plus rentables de faire exécuter le travail, à partir d'une diversité de ressources. Le gouvernement se servira des budgets de fonctionnement pour donner une évaluation beaucoup plus réaliste des coûts administratifs de la prestation des programmes et services et ce, sans augmentation en coûts réels.

L'introduction d'un seul budget de fonctionnement représente un important changement dans la gestion des ressources de la fonction publique. Le système a été adopté avec succès ailleurs au cours des années 1980, notamment en Australie et au Royaume-Uni. Son application exigera une transition très graduelle si l'on veut parvenir à une plus grande efficacité et à une plus grande souplesse.

e l'utilisation des ressources, mais
fections qui créent des distorsions

'années-personnes ne font pas la
ıtement d'un coursier et celui du
. la suite de nombreuses années de
eu tendance à utiliser leurs pré-
ter les postes à salaires élevés tout
inférieurs moins coûteux, simple-
r eux est l'année-personne et non

e tendance tout aussi sérieuse qui
ɔnne peu coûteuse par des services
ı qualité et la ponctualité de ces
sfaisants.

ıut adopter une nouvelle façon de

**d'établir à l'égard de chaque
onctionnement qui comprend les
tionnement et les dépenses en
aires seront libres d'attribuer ces
açon à répondre à leurs besoins
introduite à titre d'essai dans
91 et étendue à toute la fonction**

**affectation des années-personnes
ionnaires pourront effectivement
ıbles de faire exécuter le travail,
essources. Le gouvernement se
ıement pour donner une évalua-
les coûts administratifs de la
ervices et ce, sans augmentation**

t de fonctionnement représente un
stion des ressources de la fonction
avec succès ailleurs au cours des
ıstralie et au Royaume-Uni. Sc.
très graduelle si l'on veut parvenir
une plus grande souplesse.

D'autres mesures seront mises en place afin d'améliorer la gestion des ressources. Actuellement, les fonds non dépensés à la fin de l'année deviennent périmés et ne sont pas remis aux ministères l'année suivante. En fait, cette pratique encourage les gestionnaires à dépenser leur budget jusqu'à la limite à l'approche de la fin de l'exercice financier. **Pour encourager l'économie, le gouvernement propose que jusqu'à 2 p. 100 du budget de fonctionnement de chaque ministère soit reporté systématiquement d'un exercice financier au suivant.** Ainsi les ministères seront encouragés à gérer avec soin leurs fonds de fin d'exercice et les gestionnaires pourront exercer plus de souplesse afin d'obtenir un meilleur rendement pour les dollars du contribuable.

Pour encourager davantage les gestionnaires à dépenser judicieusement, le gouvernement récompensera ceux qui réaliseront des économies inhabituelles par le biais d'augmentations de la productivité. Cette mesure pourrait permettre au ministère ou à l'organisme de conserver ses économies sans que son budget de l'année suivante en soit réduit, ou permettre de récompenser le rendement individuel des gestionnaires.

Les organisations qui trouveront de nouvelles façons de produire des revenus verront dorénavant un pourcentage de ces revenus porté à leur crédit sans subir une réduction correspondante de leur budget l'année suivante. Des lignes directrices garantiront l'impartialité de ces activités productrices de revenus. Il conviendrait aussi de récompenser les gestionnaires qui dépensent leurs fonds judicieusement et réussissent à accroître les revenus.

Une bonne partie du travail lié aux budgets supplémentaires tient à la nécessité de demander l'autorisation de transférer des fonds entre les demandes de crédits, phénomène accentué par le grand nombre de crédits distincts. Cette démarche demande beaucoup de temps aux ministères et au Secrétariat du Conseil du Trésor et n'améliore à peu près pas l'efficacité des contrôles parlementaires.

Afin d'assouplir l'administration des programmes et d'en améliorer l'efficacité, le gouvernement demandera au Parlement de consentir à accroître les seuils des crédits distincts à 250 millions de dollars dans le cas des dépenses en capital et à 100 millions de dollars dans le cas des paiements de transfert.

Les limites actuelles de 5 millions de dollars respectivement n'ont pas été modifiées depuis 20 ans. Même en tenant compte des limites proposées, le Parlement serait néanmoins appelé à autoriser

spécifiquement plus de 90 p. 100 des paiements de transfert et 80 p. 100 des dépenses en capital.

En étroite consultation avec le Comité des comptes publics et le vérificateur général, le gouvernement examinera également l'à-propos des crédits pluriannuels en tant que mécanisme d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des programmes gouvernementaux.

Politiques administratives et services communs

Étant donné, d'une part, le champ d'application des activités gouvernementales et, d'autre part, l'importance de conserver certaines normes et pratiques uniformes, nombre de services qui sont utilisés dans l'exécution de programmes et dans l'administration de ministères sont fournis par des organismes de services communs centraux. Les avantages de cette façon de procéder proviennent principalement des économies d'échelle et de la concentration de l'expertise, et de la réalisation d'autres objectifs gouvernementaux comme les achats régionaux. Il existe cependant certains inconvénients tels que choix limité, mécanismes encombrants, paperasserie lourde et difficultés à respecter les mandats ministériels.

La modification des politiques administratives et des services communs au gouvernement offre une possibilité certaine de simplification, de choix plus nombreux et de souplesse plus grande aux gestionnaires d'exécution. Le gouvernement se propose d'adopter une philosophie et une approche nouvelles, en ce qui concerne les politiques administratives et les services communs, qui seraient fondées sur l'accroissement des choix, de la souplesse et de la délégation des pouvoirs aux gestionnaires et aux employés.

En ce qui concerne les politiques administratives, on s'attend que les organismes centraux, les organismes de services communs et les ministères :

- **délèguent des pouvoirs à des niveaux aussi rapprochés que possible des niveaux de l'organisation qui assurent effectivement les services aux clients,**
- **déréglementent les politiques de façon que les gestionnaires et les employés possèdent plus d'autorité pour assurer les services et répondre de leur rendement, et**
- **aident les gestionnaires à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour l'utilisation de cette autorité accrue.**

des paiements de transfert et 80 p.

e Comité des comptes publics et
/ernement examinera également
nuels en tant que mécanisme
de l'efficience des programmes

'rvices communs

d'application des activités gouver-
nportance de conserver certaines
)mbre de services qui sont utilisés
et dans l'administration de minis-
ıes de services communs centraux.
:océder proviennent principalement
concentration de l'expertise, et de
)uvernementaux comme les achats
'tains inconvénients tels que choix
paperasserie lourde et difficultés à

s administratives et des services
ıne possibilité certaine de simplifi-
et de souplesse plus grande aux
uvernement se propose d'adopter
nouvelles, en ce qui concerne les
services communs, qui seraient
choix, de la souplesse et de la
)nnaires et aux employés.

ques administratives, on s'attend
es organismes de services com-

es niveaux aussi rapprochés que
ganisation qui assurent effective-
ts,

es de façon que les gestionnaires
plus d'autorité pour assurer les
ır rendement, et

ıcquérir les connaissances et les
)ur l'utilisation de cette autorité

Le gouvernement rendra facultatif un aussi grand nombre de services communs que possible, conservant les services obligatoires seulement là où la raison est primordiale. **À cette fin, le Conseil du Trésor examinera tous les services communs obligatoires afin de déterminer comment ceux-ci pourraient devenir facultatifs de façon rentable.**

Le ministère des Approvisionnements et Services est un organisme central qui s'occupe de la majeure partie des approvisionnements du gouvernement. Les ministères sont tenus d'utiliser ses services dont les frais leur sont imputés. Le ministère a une bonne réputation de probité et d'aptitude à réaliser des économies d'échelle. Cependant, il y a nécessité de parvenir à mieux équilibrer cet objectif traditionnel et celui de donner plus de souplesse aux ministères clients.

L'automatisation du système d'approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services est prévue pour 1994, ce qui décentralisera les transactions et les décisions d'approvisionnements en faveur des ministères-clients, et aura pour effet de déléguer l'entière autorité des approvisionnements de routine aux ministères d'exécution. Cette initiative donnera une plus grande marge de manoeuvre aux gestionnaires ministériels tout en conservant les avantages d'une fonction centrale d'approvisionnements.

Afin de conférer immédiatement plus de souplesse aux ministères, Approvisionnements et Services Canada fera passer de 1 000 $ à 2 500 $ d'ici le 1er avril 1991 le pouvoir d'achat de base délégué aux ministères-clients. Il travaillera également auprès des ministères qui ont besoin de délégations spéciales.

La dépendance de ce ministère envers un volume élevé de transactions pour générer suffisamment de revenus pour couvrir ses frais de fonctionnement décourage la décentralisation du pouvoir en faveur des ministères-clients et a tendance à entraîner une diminution de la qualité et des services. **Pour rectifier ce problème, le ministère compte élaborer une solution de rechange rentable à l'autofinancement d'ici un an.**

Le Centre de disposition des biens de la Couronne est un service commun obligatoire statutaire qu'exploite le ministère des Approvisionnements et Services en vue de la disposition des biens excédentaires du gouvernement. Dans le cadre de Fonction publique 2000, le gouvernement a déjà annoncé que 30 p. cent des produits de la vente des biens excédentaires seraient remis aux ministères respectifs pour qu'ils les réinvestissent dans leurs activités. **Ce pourcentage passera désormais à 100 p. cent des produits nets après**

facturation des coûts de disposition. Afin d'augmenter davantage les encouragements et les recettes, le pouvoir de transférer des biens entre ministères et de négocier des échanges sera délégué. Si ces mesures s'avèrent insuffisantes, le gouvernement proposera des modifications à la loi actuelle afin de changer la nature obligatoire de ce service.

Le Service central de voyage est un service commun obligatoire assuré par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services par un entrepreneur privé. Le service a pour objet de profiter des rabais et de réaliser d'autres économies d'échelle. Le contrat actuel expire à l'automne de 1991. **En mars 1991, le gouvernement lancera un concours destiné à maximiser les économies, et exigera des soumissionnaires qu'ils démontrent comment la technologie informatique d'aujourd'hui dans l'industrie des voyages permettra de rationaliser les méthodes administratives, de réduire la paperasserie, d'économiser de l'argent et de fournir des services à la fois meilleurs et répondant mieux à ses besoins. Les ministères seront invités à participer à l'évaluation des exigences des contrats, qui comprendront des encouragements pour que l'entrepreneur travaille de façon à réaliser des économies. Il sera, d'autre part, demandé aux ministères d'examiner et de simplifier leurs propres mécanismes internes afin de permettre aux gestionnaires de se servir, avec le plus de latitude possible et le plus efficacement, des budgets de voyages.**

Le ministère des Travaux publics s'occupe des installations générales de bureau du gouvernement et de ses besoins en biens immobiliers. Il étudie la façon d'améliorer les services aux clients et de les exploiter plus commercialement, et continuera à assurer des locaux aux ministères tout en conservant la responsabilité de l'intégrité de la structure et des systèmes mécaniques et électriques des immeubles. **Cependant, dans ce cadre, le gouvernement a décidé que certains services comme l'entretien, la sécurité et les modifications des locaux en cours d'occupation deviendront facultatifs lorsqu'ils n'ont pas de répercussions sur les systèmes et l'exploitation du bâtiment.** Les ministères et les organismes clients auront ainsi plus de souplesse pour répondre à leurs propres besoins. **Le ministère adoptera des méthodes pour convertir ses services d'architecture et ses services techniques en services facultatifs à compter de 1992-1993**. Les clients ne seront, cependant, pas autorisés à se prévaloir de ce statut facultatif pour établir des services d'architecture et des services techniques internes.

Afin d'augmenter davantage le pouvoir de transférer des r des échanges sera délégué. s, le gouvernement proposera afin de changer la nature

ın service commun obligatoire re des Approvisionnements et Le service a pour objet de utres économies d'échelle. Le de 1991. **En mars 1991, le rs destiné à maximiser les sionnaires qu'ils démontrent ıe d'aujourd'hui dans l'indus- naliser les méthodes adminis- , d'économiser de l'argent et eilleurs et répondant mieux à nvités à participer à l'évalua- comprendront des encourage- ıvaille de façon à réaliser des emandé aux ministères d'exa- s mécanismes internes afin de servir, avec le plus de latitude es budgets de voyages.**

lics s'occupe des installations ent et de ses besoins en biens néliorer les services aux clients lement, et continuera à assurer conservant la responsabilité de tèmes mécaniques et électriques **ce cadre, le gouvernement a ıe l'entretien, la sécurité et les urs d'occupation deviendront répercussions sur les systèmes** es ministères et les organismes se pour répondre à leurs propres **s méthodes pour convertir ses rvices techniques en services 03**. Les clients ne seront, cepen- e ce statut facultatif pour établir ervices techniques internes.

Les systèmes actuels du ministère des Travaux publics en matière d'adjudication de contrats au secteur privé à des fins de location et de services techniques et d'architecture seront retenus. Chacun de ces systèmes est conçu pour assurer la transparence, la compétitivité et l'impartialité du processus d'adjudication.

Le Secrétariat d'État offre un service commun obligatoire de traduction assuré par son propre personnel et par des entrepreneurs du secteur privé. Ce système a l'avantage de maintenir le savoir-faire au sein de la fonction publique, mais certains ministères préféreraient passer directement des contrats de traduction avec le secteur privé. **Cette fonction deviendra facultative en commençant par des projets pilotes dans quelques ministères en 1991.**

Carrières dans la fonction publique

Une fonction publique professionnelle

Les ressources humaines sont la pierre angulaire de Fonction publique 2000 : donner aux fonctionnaires le pouvoir de servir le Canada aussi efficacement que possible. La déréglementation suppose qu'il faut avoir confiance que les gens sauront utiliser leur autorité, d'où la nécessité de la gestion et du perfectionnement beaucoup plus systématiques des fonctionnaires. Elle supposera l'obligation certaine de rendre compte tant de la façon dont ils utiliseront l'autorité qui leur sera conférée que de la façon dont ils seront gérés et perfectionnés.

L'un des principaux objectifs de Fonction publique 2000 est de préserver la qualité de la fonction publique à l'aube du XXI^{e} siècle. Dans ses rapports avec ses membres, la fonction publique doit évoluer avec le temps et chercher à se renouveler en offrant des possibilités de carrière et un environnement de travail qui tiennent compte des besoins du Canada et des Canadiens, de même que des réalités du marché du travail.

Le gouvernement est d'avis qu'une fonction publique composée de professionnels et de gens de carrière capables d'attirer et de conserver les services de gens talentueux, engagés et imaginatifs est essentielle pour le bien-être national des Canadiens.

La question des droits politiques des fonctionnaires a été au centre d'une certaine controverse au cours des dernières décennies et une affaire importante est actuellement devant la Cour suprême du Canada pour contester la constitutionnalité de l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le gouvernement n'estime pas qu'il soit approprié de présenter des modifications législatives concernant les droits politiques des fonctionnaires avant de connaître les résultats de ce litige. Cependant, il est fermement d'avis que la fonction publique doit conserver scrupuleusement son caractère non partisan si elle veut assurer son appui au gouvernement du jour et des services aux Canadiens de façon professionnelle et efficace.

Il n'y a rien de plus important pour l'efficacité de la fonction publique que la confiance des ministres des gouvernements successifs en la loyauté des fonctionnaires. Ceux qui conseillent ces ministres au sujet de politiques et de programmes ou qui exercent des

pouvoirs discrétionnaires dans leurs rapports avec les membres du public ne doivent appartenir à aucune association partisane.

Le Parlement interdit aux ministres de s'ingérer dans le processus de nomination présidé par la Commission de la fonction publique. Cette disposition a une importance fondamentale pour le principe du mérite et le professionnalisme de la fonction publique. Par conséquent, les ministres sont tenus de collaborer avec les membres de la fonction publique, mais ils ont aussi le droit de s'attendre que les fonctionnaires qui les conseillent ou exercent des pouvoirs discrétionnaires soient à la fois professionnels et non partisans.

En fait, ces conditions qui ont cours au pays depuis 1918 ont très bien servi le Canada et les gouvernements successifs. Elles sont à la base des carrières dans la fonction publique, permettant aux fonctionnaires d'exercer leur fonction essentielle qui est de servir les gouvernements successifs d'allégeances politiques différentes sans que leur loyauté et leur engagement ne soient légitimement mis en doute.

Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour conserver la confiance du public et des gouvernements successifs envers le professionnalisme et le caractère non partisan de la fonction publique. À la condition que ce principe essentiel soit entièrement respecté, le gouvernement sera disposé, le moment venu, à songer davantage à l'exercice des droits politiques par certaines catégories particulières de fonctionnaires.

Il sera de plus en plus difficile d'attirer et de conserver des fonctionnaires remarquables alors que la concurrence pour obtenir des gens de talent et d'expérience ira en s'accroissant. L'un des principaux objectifs de Fonction publique 2000 consiste à faire de la fonction publique un service d'accès aussi facile que possible tant pour ses clients que pour le public canadien et ses propres membres, actuels et futurs.

Le gouvernement et les dirigeants de la fonction publique veulent créer un climat qui attirera les jeunes et assurer à ces jeunes la possibilité de se perfectionner comme il convient de façon à pouvoir assumer des fonctions de plus en plus difficiles. Le gouvernement veut que la fonction publique conserve sa part traditionnelle des premiers 10 p. 100 des diplômés. Si elle veut y arriver à long terme, la fonction publique doit absolument s'engager sérieusement à attirer et à perfectionner des recrues.

Il incombe aux fonctionnaires d'aujourd'hui d'attirer la génération suivante de fonctionnaires. Fonction publique 2000 y aidera en

rapports avec les membres du
e association partisane.

de s'ingérer dans le processus
ission de la fonction publique.
ndamentale pour le principe du
fonction publique. Par consé-
aborer avec les membres de la
le droit de s'attendre que les
xercent des pouvoirs discrétion-
et non partisans.

s au pays depuis 1918 ont très
ients successifs. Elles sont à la
olique, permettant aux fonction-
ntielle qui est de servir les
es politiques différentes sans
ne soient légitimement mis en

**mesures nécessaires pour
des gouvernements successifs
caractère non partisan de la
que ce principe essentiel soit
ient sera disposé, le moment
ice des droits politiques par
fonctionnaires.**

d'attirer et de conserver des
e la concurrence pour obtenir
ira en s'accroissant. L'un des
lique 2000 consiste à faire de
s aussi facile que possible tant
nadien et ses propres membres,

de la fonction publique veulent
es et assurer à ces jeunes la
il convient de façon à pouvoir
us difficiles. Le gouvernement
erve sa part traditionnelle des
lle veut y arriver à long terme,
s'engager sérieusement à attirer

jourd'hui d'attirer la génération
publique 2000 y aidera en

réduisant les formalités administratives créées par la superstructure et les systèmes bureaucratiques de la fonction publique, en insistant davantage sur l'initiative individuelle et en offrant des possibilités de perfectionnement pour fonctionner efficacement dans un environnement beaucoup moins réglementé.

Les carrières sont d'abord et avant tout la responsabilité de chacun. Les personnes ont besoin de possibilités de déploiement et de formation tant pour réaliser leur potentiel que pour servir les besoins du Canada et des Canadiens. Par conséquent, il revient à la fonction publique, en tant qu'institution, d'aider les individus à gérer leur carrière.

Deux séries de mesures assureront la réalisation d'une carrière dans la fonction publique :

- le recrutement systématique, la planification des carrières et des affectations équilibrées et enrichissantes, et
- une formation et un perfectionnement d'application générale.

Bien que certains ministères et organismes aient réalisé de réels progrès en donnant à leurs employés des possibilités de perfectionnement et de formation, il n'en reste pas moins que la planification des carrières et le domaine de la formation et du perfectionnement à la grandeur de la fonction publique sont deux échecs du système actuel des services de personnel. Dans les deux cas, les échecs sont imputables à un manque évident de l'obligation de rendre compte des résultats.

Des sondages effectués auprès de cadres supérieurs à la fin des années 1980 ont révélé que bon nombre d'entre eux s'estimaient abandonnés au cours de leur carrière : personne ne semblait chargé de les aider à évaluer leurs besoins de perfectionnement et de veiller à ce que ces besoins soient comblés[1]. Cette constatation ne devrait surprendre personne. Les rôles des cadres supérieurs, du fonctionnaire, du ministère et des organismes centraux dans ce domaine sont obscurs. Personne d'entre eux ne s'estime pleinement responsable et certainement personne ne serait disposé à rendre compte de la promotion des carrières.

[1] Dans un sondage, 34 p. 100 des personnes interrogées dans le secteur privé estimaient avoir des carrières adéquates dans leur entreprise, comparativement à seulement 15 p. 100 dans la fonction publique. David Zussman et Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989, p. 174.

Formation et perfectionnement

Avant la création du Centre canadien de gestion en 1988, la même chose aurait pu être dite de la formation et du perfectionnement, qui étaient tout autant délaissés, les programmes de formation ayant été réduits par mesure d'austérité et le perfectionnement étant loin d'être considéré sérieusement comme principal moyen d'avancement dans la fonction publique.

L'ouverture du Centre canadien de gestion a concrétisé l'importance de créer une "culture de formation". En fait, c'est un message qui a été lancé aux fonctionnaires sur la grande nécessité de poursuivre leur perfectionnement personnel tout au long de leur carrière. L'intégration des affectations de perfectionnement, des besoins ministériels et généraux en matière d'expertise et des cours et congés de perfectionnement offre un défi majeur aux sous-ministres, au Secrétariat du Conseil du Trésor, à la Commission de la fonction publique, au Centre canadien de gestion et au nouvel organisme de service spécial de formation.

Le gouvernement a décidé qu'il faudrait insister dorénavant sur le perfectionnement des cadres supérieurs. Les sous-ministres examineront chaque année leurs besoins en formation et en perfectionnement et les cadres intermédiaires, pour leur part, se verront offrir plus systématiquement des possibilités de perfectionnement et de formation afin d'améliorer leurs chances d'avancement.

Les cadres intermédiaires portent le fardeau de la gestion du service direct au client qui demande souvent des compétences plus grandes en matière de gestion. Ce sont eux qui constituent l'épine dorsale de la fonction publique. C'est pourquoi les cadres supérieurs doivent reconnaître et appuyer davantage leurs efforts. Ils doivent donc avoir le sentiment qu'ils font partie d'une équipe. Les plus prometteurs d'entre eux constituent un bassin de futurs cadres supérieurs. **Un programme de stagiaires en gestion, approuvé récemment, à l'intention des recrues au niveau d'entrée devrait, à son tour, assurer l'arrivée continuelle de recrues dûment qualifiées dans ce groupe.**

La formation et le perfectionnement devraient être entièrement intégrés à l'avancement des carrières. Cette responsabilité incombe aux individus, aux gestionnaires, aux sous-ministres et aux organismes centraux. Chacun doit avoir le souci et la détermination de poursuivre une carrière bien équilibrée. Leurs supérieurs doivent, pour leur part, les conseiller et les orienter. Les sous-ministres, avec

le soutien nécessaire des organismes centraux, doivent veiller à ce que leurs ministères appliquent des politiques efficaces de formation et de perfectionnement bien intégrées à leurs priorités et à leurs besoins à long terme.

Le Conseil du Trésor s'est engagé à adopter un plan quinquennal de formation et de perfectionnement. Ce plan sera financé adéquatement à partir de l'ensemble du budget existant du gouvernement.

La promotion efficace de la carrière est une condition fondamentale du succès de Fonction publique 2000. On ne peut espérer que le fait de conférer aux fonctionnaires la possibilité de mieux servir le Canada et les Canadiens puisse réussir à moins que ces mêmes fonctionnaires ne soient :

- extrêmement motivés,
- investis de l'autorité et des obligations nécessaires à la prestation d'un service efficace,
- fiers d'avoir une carrière au sein de la fonction publique, et
- convaincus qu'ils sont gérés et perfectionnés dans leurs meilleurs intérêts et ceux de la nation.

Mandats et institutions

La fonction "personnel" dans la fonction publique est répartie entre la Commission de la fonction publique, le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et les ministères d'exécution.

Parallèlement à l'importance placée sur le service, il est nécessaire d'insister davantage sur les responsabilités des employés qui traitent directement avec le public dans les ministères. Du même coup, il faut mieux définir les rôles respectifs de la Commission de la fonction publique et du Conseil du Trésor, tant pour mieux responsabiliser la gestion des ressources humaines que pour faire concorder plus étroitement leurs mandats respectifs avec les rôles appropriés du Parlement et du gouvernement.

Le changement institutionnel est essentiel pour les raisons suivantes :

- planifier efficacement les carrières afin de répondre aux aspirations personnelles,
- planifier efficacement le déploiement des ressources humaines afin de répondre aux priorités et autres besoins du gouvernement,

- préciser clairement les responsabilités et les obligations de rendre compte du leadership apporté au perfectionnement des fonctionnaires,
- définir des activités centrales moins encombrantes et plus innovatrices en matière de personnel qui correspondent aux besoins de ceux chargés d'élaborer les politiques, d'exécuter les programmes et de servir le public, et
- définir clairement la responsabilité des institutions afin d'aider les sous-ministres à inspirer et à motiver leur personnel et à corriger les problèmes qui affectent leur moral.

Afin de parvenir aux objectifs précités, le gouvernement proposera des amendements à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui feront clairement la distinction entre :

- **le rôle de la Commission de la fonction publique en tant qu'agent du Parlement chargé de protéger le principe du mérite, et**
- **la responsabilité du gouvernement en matière de gestion des ressources mises à sa disposition par le Parlement par l'intermédiaire de la Commission pour assurer le fonctionnement de la fonction publique[2].**

Le principe qui sous-tend les modifications proposées est le suivant :

- **l'agent parlementaire devrait être responsable de toutes les nominations (recrutement et promotions), et**
- **le gouvernement devrait être responsable du déploiement des ressources humaines mises à sa disposition par le Parlement.**

Il importe de faire remarquer la nette distinction qu'il y aura entre une nomination et un déploiement.

- Les nominations, qui ont lieu à l'entrée d'un fonctionnaire dans la fonction publique et à chaque fois qu'il est promu, sont faites par la Commission de la fonction publique et sous son égide, et fondées sur le principe du mérite. Elles sont essentiellement des jugements sur les capacités intrinsèques et l'expérience qui rendent les personnes admissibles à une nomination

[2] Comme cela a déjà été indiqué, cette distinction est conforme aux recommandations avancées par les commissions Gordon, Glassco et Lambert et par le Comité d'Avignon.

à la fonction publique afin d'être affectées à un poste particulier ou de travailler à un niveau donné de responsabilité.

- Les déploiements, qui découlent de décisions des gestionnaires et sont effectués avec l'accord des personnes concernées, s'appliquent à des personnes jugées compétentes par la Commission pour assumer des fonctions particulières à un niveau de responsabilité approuvé par celle-ci lorsque la personne a été nommée à la fonction publique ou promue la dernière fois.

Le processus de nomination doit être équitable et perçu comme tel. Les promotions faites par les ministères en vertu de l'autorité qui leur est déléguée par la Commission de la fonction publique seront susceptibles d'appel auprès de la Commission, comme c'est le cas actuellement, en ce qui concerne tous les postes jusqu'au premier échelon de la Catégorie de la gestion; au sein de celle-ci, le recrutement et les promotions seront effectués directement par la Commission et ne pourront pas faire l'objet d'un appel[3].

L'autorité nécessaire pour déployer du personnel donne aux gestionnaires une certaine souplesse pour doter rapidement des postes afin que le travail soit fait dans les délais, au lieu d'attendre qu'il soit trop tard. Le recours systématique à cette autorité permettra aux ministères, individuellement et collectivement, de travailler de concert avec les fonctionnaires afin de les aider à promouvoir leur carrière. Le déploiement est actuellement prévu sous l'autorité de la Commission de la fonction publique par l'intermédiaire de "décrets d'exemption"[4]. **Le gouvernement propose qu'en droit, le déploiement devienne une question entre la direction et la personne concernée, sous réserve de la politique du Conseil du Trésor. Ces changements nécessiteront des amendements à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.**

Il ne faut pas que l'accroissement de la mobilité se fasse au détriment de l'impartialité envers les personnes. **Les gestionnaires seront tenus par leurs supérieurs de rendre compte de l'impartialité et de la transparence avec lesquelles ils effectuent les affectations particulières en prenant soin de faire correspondre celles-ci aux intérêts et aux besoins des employés.**

---

[3] Mentionnons que seules les promotions du niveau SM au niveau EX-1 dans la Catégorie de la gestion sont actuellement susceptibles d'appel.

[4] Voir "Décret d'exemption concernant les mutations". C.P. 1989-1093, 8 juin 1989; et "Décret d'exemption pour la Catégorie de la gestion", C.P. 1989-1927, 28 septembre 1989 (adopté en 1981).

Afin d'encourager davantage le recours systématique au perfectionnement professionnel, le gouvernement se propose d'adopter éventuellement un régime fondé sur le principe de nomination à un *rang* particulier dans la fonction publique plutôt qu'à un *poste* particulier. Ce système, largement utilisé dans d'autres fonctions publiques, permet d'assortir beaucoup plus facilement personnes et emplois. Il favorise la promotion des carrières individuelles, permet de doter les postes beaucoup plus rapidement qu'actuellement, fait en sorte que les promotions soient fondées strictement sur le mérite et permet le redéploiement rapide des ressources pour répondre à des besoins changeants.

Par conséquent, le gouvernement se propose de modifier la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de façon à permettre la nomination à un poste ou à un niveau. Il s'agira, comme on le verra plus loin, d'une disposition générale habilitante. La méthode de nomination à des groupes particuliers dépendra des exigences particulières et tiendra compte des circonstances de chaque groupe.

Il n'y a pas de ressources plus importantes dans quelque organisation que ce soit que les personnes qui font effectivement le travail. Toute nomination au niveau doit se faire de façon à peser et à prendre en considération à la fois les normes de compétence requises à un niveau particulier et les points forts et les points faibles des candidats.

Tout système de nomination doit essentiellement récompenser ceux qui mènent par l'exemple et la participation, qui savent prendre des risques calculés et qui manifestent un esprit indépendant et constructif. La nomination au niveau effectuée sans la participation active des gestionnaires des ministères irait à l'encontre de son intention et ferait échec au principal objectif des présentes réformes, soit donner aux fonctionnaires individuels la liberté de se servir de leur imagination pour utiliser avec plus de souplesse les outils dont ils disposent pour faire leur travail.

Par conséquent, le gouvernement commencera d'abord par appliquer la méthode de la nomination au niveau à l'occasion des promotions au rang de sous-ministre adjoint.

Selon les résultats obtenus, cette méthode de nomination sera étendue graduellement aux échelons inférieurs de la Catégorie de la gestion. De cette façon, l'expérience nous enseignera la meilleure façon d'obtenir les avantages recherchés et d'éviter les désavantages de cette innovation.

En ce qui concerne les niveaux inférieurs à ceux de la Catégorie de la gestion, les nominations continueront d'être effectuées par la Commission de la fonction publique; cependant, dès qu'un candidat aura obtenu une nomination à un poste particulier et à un niveau donné, ses supérieurs seront fortement encouragés à répondre à ses besoins de perfectionnement et aux besoins de l'organisation en le déployant à tout autre poste de même niveau dans le même groupe et à quelque endroit que ce soit de la fonction publique, à la condition que les exigences du poste soient respectées. Dans de tels cas, il ne sera pas nécessaire de recourir aux concours et il n'y aura pas de droit d'appel. Personne ne sera déployé sans son consentement.

Afin de simplifier les processus et d'assurer de plus grandes possibilités de carrière et de souplesse dans les déploiements, le gouvernement se propose de réduire des deux tiers environ le nombre de groupes professionnels et, selon les besoins, le nombre de niveaux au sein de ces groupes.

Le principal changement envisagé qui touchera les groupes professionnels et les classifications consiste en la création d'un groupe unique qui sera connu sous le nom de "Groupe des services généraux — GE". Ce groupe, qui comprendra plus de 100 000 fonctionnaires, sera constitué de la plupart des groupes qui font actuellement partie des catégories du soutien administratif et de l'administration et du service extérieur, notamment la plupart des employés membres des groupes affectés au secrétariat, aux écritures et aux règlements, à l'administration, à la prestation de services, à la gestion de programmes et à la prestation de conseils en matière de politiques. Pouvant être constitué de la moitié de tous les fonctionnaires, ce groupe réunira des employés chargés de la planification, de l'exécution, de la direction et du contrôle des programmes et des services de réglementation, et de la gestion interne et de l'administration de la fonction publique en général. Sa création a deux grands avantages :

- elle permettra le déploiement de personnel qualifié au même niveau de classification dans quelques douzaines de groupes différents actuels, et
- elle supprimera les obstacles qui séparent les groupes de soutien des groupes d'agents, permettant ainsi aux membres prometteurs et qualifiés du personnel de soutien d'avancer dans leur carrière et supprimant un obstacle structurel à l'avancement des femmes qui prédominent dans les groupes de soutien.

Pour réaliser ces changements qui concernent la classification et les groupes professionnels, le gouvernement proposera des modifications à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* qui auraient pour effet d'abolir les catégories professionnelles et d'établir des critères plus clairs pour guider la Commission des relations de travail dans la fonction publique au cours de sa détermination des unités de négociation.

Le nombre de niveaux de classification est fonction de la nature du travail à exécuter. Ceci dit, l'ampleur des réductions du nombre de niveaux dépendra de la mesure dans laquelle les coûts pourront être contrôlés ou contrebalancés par des économies de nature administrative. Un nombre réduit de niveaux favorise une plus grande mobilité grâce à des catégories élargies de classification, et une réduction importante du nombre de classifications, d'activités de dotation et de rémunération, d'où la possibilité d'économies considérables. Mais la réduction du nombre de niveaux comporte aussi des conséquences financières importantes. En outre, le nombre réduit de niveaux diminuera aussi le nombre de possibilités d'avancement.

Le gouvernement réduira néanmoins le nombre de niveaux lorsqu'il aura trouvé un moyen abordable de le faire sans nuire à la rémunération des employés. Pareille mesure exigera des consultations étroites avec les ministères et avec les syndicats de la fonction publique en vue de la mise en oeuvre de nouvelles échelles salariales qui correspondraient au nouveau système de classification.

La Catégorie de la gestion, qui compte actuellement six échelons de promotion, comprend les membres de la fonction publique exclus de la négociation collective qui assument des fonctions de la haute direction en-deçà du niveau de sous-ministre ou de chef d'organisme. La plupart des ministères exigent trois niveaux de gestion, ou quatre niveaux de la haute direction sous le sous-ministre. Le secteur privé, où la norme est également de trois niveaux de gestion, a compris, tout comme la fonction publique, qu'il est important d'avoir davantage d'échelons de promotion que de niveaux de gestion, ce qui reflète bien la réalité, à savoir que des postes au même niveau de la structure de gestion n'ont pas nécessairement tous le même degré de complexité (ce qui est particulièrement vrai dans une organisation aussi grande et complexe que la fonction publique où de nombreux ministères et organismes remplissent une grande diversité de fonctions). Cette structure tient compte des responsabilités plus grandes qui viennent avec l'expérience acquise par le biais d'un rendement constamment exceptionnel.

ui concernent la classification
gouvernement proposera des
ons de travail dans la fonction
l'abolir les catégories profes-
s plus clairs pour guider la
ail dans la fonction publique
unités de négociation.

cation est fonction de la nature
oleur des réductions du nombre
lans laquelle les coûts pourront
oar des économies de nature
de niveaux favorise une plus
ies élargies de classification, et
de classifications, d'activités de
oossibilité d'économies considé-
de niveaux comporte aussi des
. En outre, le nombre réduit de
le possibilités d'avancement.

moins le nombre de niveaux
ordable de le faire sans nuire
. Pareille mesure exigera des
ères et avec les syndicats de la
en oeuvre de nouvelles échelles
uveau système de classification.

ompte actuellement six échelons
s de la fonction publique exclus
ment des fonctions de la haute
ministre ou de chef d'organisme.
is niveaux de gestion, ou quatre
sous-ministre. Le secteur privé,
niveaux de gestion, a compris,
'il est important d'avoir davan-
de niveaux de gestion, ce qui
es postes au même niveau de la
airement tous le même degré de
ient vrai dans une organisation
ction publique où de nombreux
t une grande diversité de fonc-
des responsabilités plus grandes
ise par le biais d'un rendement

Le gouvernement s'engage à réduire le nombre de paliers de gestion, ce qui veut dire que dans la plupart des ministères le nombre de rapports hiérarchiques sous le niveau de sous-ministre ne dépassera pas trois, même s'il y a plus de trois échelons de promotion.

Le déploiement serait accru si le nombre de niveaux de la Catégorie de la gestion était réduit. La fusion des deux premiers niveaux seulement constituerait une réserve de plus de 3 000 personnes, plus de 60 p. 100 de la catégorie entière. Cette réduction du nombre de niveaux aurait pour résultat de simplifier les organisations, d'attribuer davantage de responsabilités aux gestionnaires, de faciliter le déploiement, d'améliorer les communications et de réduire le nombre d'activités de classification et de dotation. En outre, la fusion des deux premiers niveaux supprimerait la barrière artificielle entre les gestionnaires supérieurs (SM) et le reste de la Catégorie de la gestion.

Le gouvernement a décidé de rebaptiser la Catégorie de la gestion "Groupe de la direction" qui regrouperait les actuels niveaux SM et EX-01. Le gouvernement va d'autre part étudier la création de cheminements distincts mais parallèles de carrière pour les spécialistes professionnels ou techniques. Ainsi les spécialistes pourraient avancer vers des niveaux supérieurs sans avoir à faire partie du Groupe de la direction.

Les sous-ministres peuvent maintenant gérer avec plus de souplesse leurs principaux employés en vue d'obtenir les résultats escomptés, grâce à l'autorité qui leur a été conférée pour organiser, classifier et déployer leurs employés jusqu'au niveau de directeur général inclusivement. Cette mesure pourrait entraîner une réduction de la taille du Groupe de la direction, même si les sous-ministres continueront d'avoir à respecter le régime actuel de classification afin de parvenir à une organisation équilibrée composée de personnes ayant des compétences et une expérience diversifiées, et à rendre compte de la gestion de ce groupe important de fonctionnaires. **Le déploiement des sous-ministres adjoints se fera en consultation avec l'appareil central décrit ci-après.**

Le gouvernement ne propose pas le réaménagement général de l'effectif de la Commission et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor passera des contrats avec la Commission de la fonction publique afin d'éviter tout dédoublement de ses services, de son expertise et de sa présence régionale.

Voici la répartition des fonctions qui est envisagée :

1. **Conférer à la Commission de la fonction publique le pouvoir de recruter, de nommer à un niveau ou à un poste, d'entendre les appels et de faire des vérifications.**
2. **Conférer aux sous-ministres le pouvoir de déployer, de former et de perfectionner, sous réserve de la responsabilité légale du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel.**
3. **Conférer explicitement au Conseil du Trésor un mandat en matière de gestion du personnel qui comprend effectivement la responsabilité dans les domaines suivants :**
   - **l'avancement des carrières,**
   - **l'affectation des ressources pour répondre aux besoins en personnel des ministères, et**
   - **le soutien des politiques des sous-ministres en ce qui concerne :**
     - **le déploiement des membres du nouveau Groupe de la direction, et**
     - **la formation et le perfectionnement.**

Assurer le succès du perfectionnement professionnel

Les objectifs de Fonction publique 2000 ne seront pas atteints tant que les fonctionnaires n'auront pas compris qu'ils peuvent personnellement retirer des avantages du perfectionnement professionnel. **Des politiques seront élaborées et implantées pour faire en sorte que suffisamment de postes non dotés soient disponibles dans tous les ministères.** La tendance à s'occuper des cas prioritaires à l'exclusion des autres est très forte et il sera possible d'y faire échec seulement si les gestionnaires et l'effectif des services du personnel, tant dans les agences centrales que dans les ministères, font preuve de détermination, de leadership, de prévoyance et de logique.

Beaucoup dépend de l'enthousiasme et de l'engagement que les sous-ministres manifesteront envers la priorité à accorder au perfectionnement personnel non seulement au sein d'un ministère, mais partout dans la fonction publique, de façon qu'individus et institutions puissent tirer profit d'une méthode beaucoup plus systématique de déploiement et de perfectionnement. Or, donner priorité d'abord à la personne et au service signifie aussi entretenir des rapports professionnels productifs avec les syndicats de la fonction publique.

s qui est envisagée :

de la fonction publique le
er à un niveau ou à un poste,
ire des vérifications.

le pouvoir de déployer, de
ıs réserve de la responsabilité
en matière de gestion du

ıseil du Trésor un mandat en
el qui comprend effectivement
ıaines suivants :

pour répondre aux besoins en

les sous-ministres en ce qui

res du nouveau Groupe de la

tionnement.

ment professionnel

000 ne seront pas atteints tant
mpris qu'ils peuvent personnel-
ctionnement professionnel. **Des**
ıntées pour faire en sorte que
ɔient disponibles dans tous les
les cas prioritaires à l'exclusion
sible d'y faire échec seulement
ervices du personnel, tant dans
s ministères, font preuve de
oyance et de logique.

ne et de l'engagement que les
a priorité à accorder au perfec-
au sein d'un ministère, mais
e façon qu'individus et institu-
ɔde beaucoup plus systématique
nt. Or, donner priorité d'abord
e aussi entretenir des rapports
ndicats de la fonction publique.

En tant que dirigeants de la fonction publique, les sous-ministres ont pour mission de promouvoir la carrière et de favoriser la formation et le perfectionnement de leur effectif. Ils sont certes désireux de participer collectivement à cette façon plus systématique d'aborder le perfectionnement des ressources humaines, mais il leur faut pour y parvenir de meilleurs outils.

L'autorité accrue des sous-ministres pour déployer avec plus d'efficacité leurs effectifs dans le nouveau Groupe de la direction, dans lequel le nombre de niveaux est réduit, et dans les nouveaux groupes professionnels plus larges est la clé d'un perfectionnement professionnel plus systématique, à la condition que ceux-ci aient les moyens d'y arriver.

Au fur et à mesure que l'autorité des ministères s'accroîtra, les sous-ministres seront tenus de veiller à ce que cette autorité soit transmise jusqu'aux niveaux d'employés qui traitent directement avec le public, non pas seulement au personnel de l'administration centrale ou aux spécialistes des finances et de l'administration, une mesure faite pour encourager les bons gestionnaires et le personnel dûment formé.

Les bons gestionnaires sont ceux qui ont de l'expérience. Plus un gestionnaire a un rang élevé, plus il devrait avoir d'expérience. Un personnel dûment formé en est un qui comprend la mission du ministère, qui a participé à son évolution, qui sait qu'un fonctionnaire a la confiance unique du peuple du Canada, ce dont il est fier, et qui a les compétences, l'expérience, la discrétion et le jugement nécessaires pour faire usage de l'autorité accrue dont il devra répondre.

Les sous-ministres tenus de répondre à de telles exigences encourageront les individus à se prévaloir de ces meilleures chances de gérer leur propre carrière avec l'appui des structures en place et de façon progressive. Ils insisteront pour une formation et un perfectionnement de qualité élevée. Ils auront aussi besoin de tout l'appui possible des organismes centraux et collaboreront avec d'autres sous-ministres pour favoriser l'avancement à la grandeur du système.

Les sous-ministres élaboreront des mécanismes convenables au sein de leurs ministères pour aider les individus à gérer leur carrière et à se prévaloir des moyens de perfectionnement nécessaires. Pour la plupart, cette mesure signifie la création de bureaux au sein de leurs ministères, chargés de travailler de concert avec le sous-ministre, les individus et les organismes centraux en

vue de planifier les déploiements qui répondront aux besoins tant de l'ensemble de la fonction publique que du ministère et aux aspirations professionnelles des individus.

Dans une grande mesure, les carrières continueront à progresser au sein d'un seul ministère, mais l'accent portera de plus en plus sur les affectations systématiques et enrichissantes. En outre, tous les membres admissibles du ministère recevront une formation et, au besoin, suivront des cours de perfectionnement qui correspondent à leurs aspirations de carrière.

Les sous-ministres ont besoin des organismes centraux pour les aider à reconnaître les besoins de leur personnel et les possibilités dont celui-ci peut se prévaloir. Ils veulent des politiques de promotion et de formation plus efficaces. Ils aimeraient pouvoir collaborer à l'avancement de leurs employés en leur offrant des postes qui contribueraient à la fois à la mission du ministère et à l'avancement des individus. Dans un certain nombre de cas, ils participent déjà beaucoup à la planification interne; c'est dans le cas des déploiements interministériels que les sous-ministres et les membres de leur personnel ont particulièrement besoin d'aide.

Pour faciliter la réalisation de cet idéal d'une carrière à la grandeur de la fonction publique, les sous-ministres obtiendront des organismes centraux des politiques de perfectionnement professionnel et d'aide aux déploiements. Cette aide visera particulièrement les cadres intermédiaires et de niveaux plus élevés où les mutations interministérielles deviennent de plus en plus importantes.

Les mécanismes actuels et futurs décrits ci-après assureront le soutien réel des sous-ministres en matière de possibilités de promotion, de formation et de perfectionnement.

- **Un Conseil de perfectionnement des ressources humaines, dont la création est en cours, travaillera auprès des sous-ministres en vue d'élaborer des politiques et des programmes qui assureront la gestion et le perfectionnement efficaces des ressources humaines[5]. Composé de huit personnes, le Conseil comprendra quatre sous-ministres de ministères d'exécution et sera présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor. Le secrétaire associé du Cabinet, le président de la Commission de la fonction publique et le**

[5] Le nouveau Conseil prendra à son compte les fonctions de l'actuel Conseil de formation du personnel, qui sera aboli.

répondront aux besoins tant de
que du ministère et aux aspira-

rières continueront à progresser
'accent portera de plus en plus
t enrichissantes. En outre, tous
ère recevront une formation et,
fectionnement qui correspondent

s organismes centraux pour les
eur personnel et les possibilités
eulent des politiques de promo-
ls aimeraient pouvoir collaborer
en leur offrant des postes qui
du ministère et à l'avancement
ibre de cas, ils participent déjà
c'est dans le cas des déploie-
ministres et les membres de leur
n d'aide.

**cet idéal d'une carrière à la
les sous-ministres obtiendront
olitiques de perfectionnement
ploiements.** Cette aide visera
aires et de niveaux plus élevés
s deviennent de plus en plus

s décrits ci-après assureront le
atière de possibilités de promo-
ement.

**nent des ressources humaines,
s, travaillera auprès des sous-
r des politiques et des pro-
gestion et le perfectionnement
umaines[5]. Composé de huit
ndra quatre sous-ministres de
a présidé par le secrétaire du
étaire associé du Cabinet, le
de la fonction publique et le**

mpte les fonctions de l'actuel Conseil

principal du Centre canadien de gestion en seront les membres *de droit.*

- **L'actuel Comité consultatif sur le personnel supérieur, qui conseille la Commission de la fonction publique en matière de nominations, particulièrement celles au niveau de sous-ministre adjoint, s'occupera de cas individuels qui concernent à la fois des nominations et des déploiements, à la demande des sous-ministres concernés. Présidé par le président de la Commission de la fonction publique, il comprend des sous-ministres représentant des ministères d'exécution et des organismes centraux et continuera par ailleurs de donner des conseils à la Commission de la fonction publique sur la politique en matière de dotation en personnel.**
- **Une nouvelle Direction du perfectionnement des ressources humaines, en voie d'établissement au Secrétariat du Conseil du Trésor pour appuyer le Conseil de perfectionnement des ressources humaines, donnera des conseils sur les politiques et les programmes de promotion, de formation et de perfectionnement et sur les façons d'améliorer la gestion des ressources humaines. Elle travaillera en étroite collaboration avec les sous-ministres au cours de l'élaboration et de la mise en oeuvre de ces politiques.**
- **La Direction de la dotation de la Commission de la fonction publique est actuellement réorganisée pour devenir la Direction de la dotation et du perfectionnement professionnel, dont les attributions seront :**
  - **d'appuyer la Commission de la fonction publique en matière de nominations,**
  - **d'appuyer et de conseiller les sous-ministres en matière de déploiements,**
  - **d'appuyer le Conseil dans l'application**
    - **des politiques de promotion et autres aux fins de la gestion des ressources humaines, et**
    - **d'autres programmes liés à la gestion, comme les programmes d'équité en matière d'emploi et d'échanges, qui sont la responsabilité du Conseil du Trésor.**

Ces mesures permettront d'élucider de façon plus appropriée et pratique la répartition des responsabilités de la Commission de la fonction publique en tant qu'agent du Parlement chargé de sauvegarder et de protéger le principe du mérite au moment des nominations,

et celles du gouvernement qui est chargé de la gestion des personnes nommées par la Commission afin de soutenir l'élaboration et l'application des politiques, programmes et services du gouvernement du Canada.

chargé de la gestion des person-
afin de soutenir l'élaboration et
nmes et services du gouvernement

Une fonction publique davantage axée sur les personnes

Les membres de la fonction publique en sont l'atout le plus important. Ils ne sont pas simplement des ressources, mais des personnes qui ont des carrières, des familles et des aspirations. Au cours des récentes années, la reconnaissance de leur importance en tant que personnes a fait beaucoup de progrès. Afin de faire de la fonction publique un organisme moderne et un endroit plus attirant où travailler, le gouvernement a l'intention d'adopter les changements décrits ci-après.

Relations avec les syndicats de la fonction publique

Il y a aujourd'hui près de 30 ans que le gouvernement a commencé à accepter la légitimité de la présence des syndicats dans ses rapports avec ses employés. La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* de 1967 prévoit la représentation syndicale, mais diffère sensiblement du *Code canadien du travail* qui régit certaines institutions publiques et les entreprises du secteur privé de compétence fédérale. Les différences entre ces deux lois tiennent principalement à la portée réduite de la négociation collective et aux limites sur le droit de faire la grève, jugées nécessaires pour la protection des services publics essentiels. La décision de ne pas aller jusqu'à assujettir la fonction publique au *Code* reconnaît les différences fondamentales entre les secteurs privé et public.

Au fil des ans, les relations avec les syndicats de la fonction publique ont été mal influencées par plusieurs facteurs, dont les suivants :

- l'exercice répandu du droit du gouvernement de désigner certains employés comme essentiels, limitant ainsi leur droit de faire la grève, et
- le rapprochement parfois insuffisant des intérêts des ministères, responsables *de facto* du milieu de travail, et de ceux du Conseil du Trésor, responsable de la négociation collective en tant qu'employeur.

Le gouvernement reconnaît que les rapports qu'il entretient, en tant qu'employeur, avec les syndicats pourraient être améliorés. Il remarque que les processus en matière de relations de travail sont souvent gênés par des règles et procédures rigides et inflexibles. La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*,

vieille de 23 ans, semble aujourd'hui trop rigide et contenir trop de prescriptions.

Conformément à son objectif de renouveau de la fonction publique dans d'autres domaines, le gouvernement estime que la suppression ou la modification d'un certain nombre de contraintes est souhaitable afin d'autoriser les parties à régler leurs divergences de façon constructive.

Le gouvernement croit que le problème de la désignation des employés essentiels pourrait être résolu en établissant un organisme composé d'un nombre suffisant de représentants des parties, qui serait chargé de décider du nombre de postes nécessaires à l'exécution des fonctions essentielles et de trancher de façon définitive les malentendus. Ce mécanisme est utilisé dans d'autres fonctions publiques, notamment au Québec.

Dans le cadre de leur rôle et de leurs responsabilités accrues en matière de personnel, les ministères joueront un rôle plus important dans l'établissement de la position du Conseil du Trésor au cours des négociations des conventions collectives. Le gouvernement examinera sérieusement la possibilité d'adopter la négociation à double palier là où les ministères qui ont des besoins particuliers seraient en mesure de négocier des dispositions qui leur sont propres dans les ententes générales. Les ministères auront également la possibilité de s'occuper de l'arbitrage des griefs lorsque ceux-ci ne sembleront pas avoir de conséquences pour l'ensemble de la fonction publique. À cette fin, les gestionnaires auront besoin d'une formation systématique en relations de travail.

Le gouvernement estime que tous les membres de la fonction publique sont d'accord pour reconnaître qu'une meilleure collaboration entre les syndicats, les ministères et le Conseil du Trésor fera de la fonction publique une organisation souple et efficace axée en premier sur les personnes.

Par conséquent, le gouvernement propose que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée :

- **pour donner plus de souplesse aux parties et leur permettre de trouver des solutions à leurs problèmes; ceci comprendra l'attribution à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de l'autorité nécessaire aux fins suivantes :**
  - **en ce qui concerne les services de médiation, de conciliation et d'enquête :**

ui trop rigide et contenir trop

enouveau de la fonction publi-
rnement estime que la suppres-
in nombre de contraintes est
s à régler leurs divergences de

roblème de la désignation des
ésolu en établissant un orga-
ffisant de représentants des
cider du nombre de postes
ons essentielles et de trancher
. Ce mécanisme est utilisé dans
ient au Québec.

leurs responsabilités accrues
istères joueront un rôle plus
e la position du Conseil du
les conventions collectives. Le
ient la possibilité d'adopter la
i les ministères qui ont des
sure de négocier des disposi-
les ententes générales. Les
possibilité de s'occuper de
ci ne sembleront pas avoir de
la fonction publique. À cette
d'une formation systématique

is les membres de la fonction
ître qu'une meilleure collabora-
es et le Conseil du Trésor fera
tion souple et efficace axée en

it propose que la *Loi sur les*
publique soit modifiée :

e aux parties et leur permet-
à leurs problèmes; ceci com-
Commission des relations de
lique de l'autorité nécessaire

ices de médiation, de concilia-

- **les fournir à la demande des parties, ou**
- **les refuser jusqu'à ce qu'elle soit satisfaite que les parties ont négocié de bonne foi mais n'ont pu se sortir d'une impasse, ou**
- **en dernier recours, les imposer lorsque les négociations sont rompues;**

– **en ce qui concerne les services d'arbitrage, les fournir seulement lorsqu'elle est convaincue que les autres méthodes ne seront d'aucune utilité et que les négociations sont dans une impasse, ou les fournir aux unités de négociation qui sont en conciliation ou en grève, à la demande des parties, lorsque d'autres méthodes ne semblent pas vouloir aboutir à une entente;**

- **pour regrouper dans *la Loi* les mécanismes de réparation dans les cas de renvois;**
- **pour prévoir un mécanisme indépendant en vue de régler des différends concernant la désignation de postes particuliers (non pas de personnes) comme étant essentiels;**
- **pour mieux permettre à la direction des ministères de désigner les postes de gestion, plutôt que les personnes, comme postes exclus de la représentation par des agents négociateurs; et**
- **pour veiller à ce que la portée de l'arbitrage obligatoire ne soit pas inférieure à celle de la conciliation.**

En outre, le gouvernement encouragera l'accélération et l'amélioration du processus de règlement des griefs au moyen de négociations avec les syndicats.

Afin de ne pas confondre ces modifications de *la Loi* avec l'importante série de désignations de services essentiels et de négociations collectives qui commence à l'automne de 1990, le gouvernement les introduira une fois celles-ci terminées en 1991.

Les femmes et les groupes minoritaires

La fonction publique souple des années 1990 et au-delà recrutera et perfectionnera les meilleurs talents disponibles. Cependant, la main-d'oeuvre qualifiée va se faire de plus en plus rare et la majorité des personnes qui entreront pour la première fois sur le marché du travail sera avant tout composée de femmes et de membres des groupes des minorités visibles. Quant aux autochtones et aux personnes handicapées, leur représentation dans la population active

devrait elle aussi augmenter au cours de la décennie. Les membres de ces groupes ayant depuis toujours été sous-représentés dans nombre d'emplois de la fonction publique, pour rectifier la situation tout en tenant compte des pénuries de main-d'oeuvre spécialisée anticipées, cette dernière doit créer un milieu de travail qui attire les femmes et les membres des groupes minoritaires visibles et les inciter à y rester.

La sous-représentation, surtout aux niveaux des professionnels et de la gestion (les hommes représentent 85 p. 100 de la Catégorie de la gestion) est un problème de gestion. Il convient de changer les attitudes, de motiver les gestionnaires pour qu'ils poursuivent les objectifs de l'équité en matière d'emploi et de modifier les pratiques de gestion. Les gestionnaires doivent aussi se rendre compte qu'avec un marché du travail de plus en plus restreint vers la fin de ce siècle, la concurrence va devenir féroce pour attirer les membres qualifiés de ces groupes[1].

L'évaluation du rendement du gestionnaire, homme ou femme, portera en grande partie sur la façon dont il ou elle aura favorisé le perfectionnement des femmes et des membres des groupes minoritaires. Les sous-ministres devront répondre de l'effort soutenu qu'ils auront déployé pour changer les attitudes de leurs gestionnaires. Les efforts à tous les échelons du système pour augmenter le nombre de femmes sous-ministres et sous-ministres adjoints de même que leur représentation dans le Groupe de la direction seront intensifiés et viseront tous les groupes minoritaires.

Les gestionnaires prévoyants recruteront des femmes, des membres des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées et leur offriront des possibilités de perfectionnement pour faire en sorte que la fonction publique possède la réserve de talents qui lui est indispensable pour se décharger efficacement de ses fonctions et

---

[1] "Les gestionnaires de la fonction publique des années 1990 devront traiter avec cette population nouvelle active et composer avec des pénuries prévues de travailleurs spécialisés dans certains domaines clés ainsi qu'avec une population active augmentant beaucoup plus lentement qu'au cours des 20 dernières années. Dans ce contexte, il est indispensable, tant sur le plan de la gestion qu'en ce qui concerne l'avancement des gestionnaires eux-mêmes (ou elles-mêmes), de cerner et d'éliminer les obstacles que rencontrent les femmes dans la population active." *Au-delà des apparences : Rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique*, Ottawa, le ministère des Approvisionnements et Services, 1990, vol. 1, p. 7.

de la décennie. Les membres
urs été sous-représentés dans
ique, pour rectifier la situation
de main-d'oeuvre spécialisée
milieu de travail qui attire les
s minoritaires visibles et les

niveaux des professionnels et
ent 85 p. 100 de la Catégorie
estion. Il convient de changer
ires pour qu'ils poursuivent les
loi et de modifier les pratiques
aussi se rendre compte qu'avec
lus restreint vers la fin de ce
roce pour attirer les membres

**stionnaire, homme ou femme,
façon dont il ou elle aura
femmes et des membres des
nistres devront répondre de
yé pour changer les attitudes
tous les échelons du système
nmes sous-ministres et sous-
leur représentation dans le
tensifiés et viseront tous les**

eront des femmes, des membres
s et des personnes handicapées
perfectionnement pour faire en
de la réserve de talents qui lui
fficacement de ses fonctions et

lique des années 1990 devront traiter
mposer avec des pénuries prévues de
les clés ainsi qu'avec une population
qu'au cours des 20 dernières années.
sur le plan de la gestion qu'en ce qui
x-mêmes (ou elles-mêmes), de cerner
es femmes dans la population active."
de travail sur les obstacles rencontrés
ttawa, le ministère des Approvisionne-

assurer les services nécessaires au public jusqu'au seuil du XXI[e] siècle.

Afin d'assurer aux membres de ces groupes de meilleures possibilités d'avancement, le gouvernement a accepté la recommandation du Rapport sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique et se propose de révoquer les dispositions de l'article 2 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui permet au personnel des Forces canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité de participer à des concours qui sont ouverts seulement aux membres de la fonction publique. Ces dispositions ont eu pour effet de réduire les chances d'avancement, particulièrement celles des femmes. Le gouvernement est d'avis que ce privilège n'est pas nécessaire à la sauvegarde des perspectives de carrière des anciens membres de ces services professionnels.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique assumeront un rôle beaucoup plus actif en aidant les ministères à planifier leurs besoins en personnel, en tenant compte du recrutement et de la promotion des femmes et des membres des groupes minoritaires, et à élaborer des stratégies de recrutement qui permettront à la fonction publique d'être le reflet fidèle de la composition de la société canadienne. Pareille mesure signifie la participation beaucoup plus active des femmes et des membres des groupes minoritaires au sein des comités de sélection, l'établissement de services d'orientation professionnelle beaucoup plus efficaces tant pour les membres de ces groupes que pour les gestionnaires dans les ministères, et l'accès plus rapide à la formation et au perfectionnement.

Le gouvernement a décidé d'intensifier la formation pour aider à corriger les injustices antérieures. Pour commencer et jusqu'à preuve d'une amélioration considérable, on veillera à ce que les femmes et les membres des groupes minoritaires soient surreprésentés dans les programmes de perfectionnement. La formation et le perfectionnement des membres de ces groupes qui sont déjà fonctionnaires ont une importance fondamentale pour une carrière gratifiante au sein de la fonction publique. Dans certains cas, comme celui des fonctionnaires chefs de familles monoparentales, des mesures seront prises pour faciliter l'accès à la formation.

En plus des programmes d'orientation professionnelle, il faudrait aussi mettre à la disposition des femmes et des membres des

groupes minoritaires des programmes d'évaluation et de perfectionnement afin de cerner les personnes qui présentent du potentiel.

Le nouveau système de classification, lorsqu'il aura été jumelé à de meilleures méthodes de formation et de perfectionnement pour les femmes, aidera au fil du temps à éliminer le "ghetto des cols roses". Mentionnons que cette mesure ne fait pas qu'assurer l'équité, mais colle à la réalité, à savoir que la technologie de l'information marginalise, voire élimine, des catégories entières d'emplois de bureau relativement peu spécialisés. Les titulaires de ces postes, surtout des femmes, pourraient, avec une bonne formation et de bons cours de perfectionnement, assumer des fonctions à plus forte concentration de compétences, allant de la bureautique moderne aux fonctions d'administration, de gestion et d'analyse.

Grâce à la plus grande souplesse de déploiement du personnel, les gestionnaires pourront veiller à ce que les femmes et les membres des groupes minoritaires aient accès à des affectations enrichissantes qui leur donneront les compétences nécessaires pour assumer des responsabilités plus grandes.

Le régime de pension de la fonction publique ne permet pas aux employés à temps partiel d'y cotiser ni d'être admissibles à ses prestations. Il ne permet pas non plus aux travailleurs âgés de terminer graduellement une carrière ou de travailler à temps partiel et à salaire réduit sans pour autant réduire le montant de leurs pensions, qui est calculé d'après la moyenne de leurs six meilleures années. Il ne prévoit pas non plus des périodes prolongées de remboursement pour les employés qui reviennent d'un congé non rémunéré. Tous ces facteurs découragent l'adoption de régimes de partage de postes, d'emplois pour les fonctionnaires âgés compétents et de congés non payés, particulièrement pour les soins et l'éducation des enfants, et n'aident pas les fonctionnaires à faire le partage de leurs responsabilités familiales et professionnelles.

Le gouvernement propose de présenter des modifications à la *Loi sur la pension dans la fonction publique* afin de permettre aux travailleurs à temps partiel de cotiser au Régime de pension de la fonction publique. Des modifications semblables permettront les ralentissements de carrières et des dispositions seront prises afin de prolonger la période de remboursement pour les employés qui reviennent après un congé non rémunéré.

Afin de permettre véritablement une augmentation du nombre de femmes, d'autochtones, de membres des minorités visibles et de personnes handicapées, à tous les niveaux de la fonction

publique, le gouvernement propose de modifier la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de façon à prévoir explicitement l'autorité de procéder au recrutement et aux promotions nécessaires pour corriger les inégalités, et d'adopter un plan commun d'évaluation des emplois où figurent certains éléments comme la compétence, l'effort, les responsabilités et les conditions de travail énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Une gestion sensée

Il est essentiel que tout bon gestionnaire réunisse les compétences suivantes :

- avoir des rapports justes, collégiaux et francs avec le personnel,
- fixer des objectifs et motiver le personnel,
- communiquer efficacement avec le public et les groupes d'intérêt de l'extérieur,
- exécuter les politiques et les programmes, et livrer les services en travaillant efficacement avec les ministres, les organismes centraux et ses collègues, et
- gérer de plus en plus des ressources discrétionnaires.

Un bon gestionnaire a les qualités de chef nécessaires pour motiver autrui. Nombre de gestionnaires dans la fonction publique parviennent à motiver leur personnel, quelles que soient les circonstances. Le gouvernement est toutefois d'avis qu'une grande simplification de la fonction "personnel" permettra d'exécuter les politiques et programmes plus facilement et à un moindre coût, et d'assurer au public un service beaucoup plus complet et ponctuel. Les fonctionnaires seront plus mobiles et, par conséquent, en mesure de répondre plus rapidement à des exigences imprévues ou urgentes. La réduction des activités de nominations et de promotions et du nombre de classifications et de mesures connexes, entraînera des économies importantes du temps de l'effectif du personnel et du temps des gestionnaires.

Actuellement, le poids du système centralisé du personnel est tel que les gestionnaires ont tendance à abandonner la gestion du personnel au système, n'intervenant que par exception. Dans le cadre de Fonction publique 2000, cette situation est appelée à changer. Les mesures de dotation, de classification et de rémunération qui sont le lot de la collectivité du personnel seront moins nombreuses. Il y aura beaucoup plus de déploiements et de nouvelles exigences en

matière de planification des ressources humaines, comme le perfectionnement professionnel, la détermination des besoins futurs et des besoins de formation et de perfectionnement ponctuels. Dans le cadre de Fonction publique 2000, cette responsabilité incombera en grande partie aux gestionnaires.

Puisqu'ils seront davantage tenus de rendre compte de l'utilisation des ressources, les gestionnaires devront être beaucoup plus au courant des questions relatives au personnel, aux finances et à l'administration de la fonction publique. Bien que ces tâches doivent être simplifiées pour encourager l'accroissement de la productivité, elles exigeront encore du temps et de l'attention. La plupart reconnaissent que la difficulté du régime administratif actuel tient en partie à la tendance qu'ils ont à laisser les choses aux spécialistes qui interprètent des règles détaillées dans un isolement relatif. Les gestionnaires veulent une plus grande participation; ils veulent une nouvelle approche qui ne sera pas axée sur des contrôles ou sur les exigences des processus.

Pour gérer de façon sensée dans le cadre de ce nouveau régime, les sous-ministres auront besoin d'un meilleur appui de la part de leurs ministères, surtout de leurs directions du personnel. Celles-ci seront tenues de conseiller et d'aider les gestionnaires hiérarchiques à exercer plus de jugement et à appliquer moins de règlements que par le passé. Dans le domaine des finances et de l'administration, il faudra intensifier le savoir-faire des ministères en matière d'adjudication de contrats et de gestion des ressources.

Comme résultat de ces changements, l'administration de la fonction publique devrait devenir moins mécanique et davantage axée sur la personne. Les règlements seront conçus et appliqués de façon plus constructive, en fonction des besoins des employés et de l'organisation. Les gestionnaires et leur personnel se sentiront moins contraints par des processus qui sont plus attentifs à la conformité aux règlements que par les besoins des personnes et des situations particulières.

Les sous-ministres et tous les gestionnaires devront faire preuve de leadership pour assurer le succès de toutes ces mesures. Ils vont devoir consacrer plus de temps à gérer et moins de temps à respecter des règlements. La capacité accrue de réagir avec efficacité et ponctualité aux besoins de l'organisation et de ses employés contribuera à améliorer le service au public et aux ministres.

urces humaines, comme le
ermination des besoins futurs
fectionnement ponctuels. Dans
cette responsabilité incombera

rendre compte de l'utilisation
vront être beaucoup plus au
personnel, aux finances et à
e. Bien que ces tâches doivent
roissement de la productivité,
l'attention. La plupart recon-
administratif actuel tient en
ser les choses aux spécialistes
dans un isolement relatif. Les
participation; ils veulent une
ée sur des contrôles ou sur les

cadre de ce nouveau régime,
meilleur appui de la part de
ections du personnel. Celles-ci
les gestionnaires hiérarchiques
iquer moins de règlements que
inances et de l'administration,
ministères en matière d'adjudi-
ressources.

nents, l'administration de la
oins mécanique et davantage
seront conçus et appliqués de
les besoins des employés et de
ur personnel se sentiront moins
t plus attentifs à la conformité
des personnes et des situations

tionnaires devront faire preuve
de toutes ces mesures. Ils vont
er et moins de temps à respec-
ue de réagir avec efficacité et
tion et de ses employés contri-
ic et aux ministres.

Recrutement et cessation d'emploi

Le recrutement entraîne la nécessité de peser les intérêts des employés pour l'avancement de leur carrière dans la fonction publique et les besoins opérationnels des ministères en fait de compétences spécifiques qui peuvent exiger parfois de faire appel à des talents de l'extérieur. Le recrutement continuera à se faire de façon souple par le recours à l'emploi à plein temps et à temps partiel pour des périodes indéterminées ou déterminées et à titre occasionnel.

Le processus de sélection au niveau d'entrée pour les employés à temps partiel et ceux qui sont recrutés pour une période déterminée sera intensifié pour faire en sorte que ces personnes puissent répondre aux besoins à long terme de la fonction publique. Une fois accréditées par la Commission de la fonction publique, ces personnes seront admissibles à des concours internes et à certaines catégories d'avantages tout comme les employés nommés pour des périodes indéterminées. Les employés engagés à titre occasionnel n'auront pas accès à ces avantages, mais pourront être embauchés rapidement pour répondre à des besoins administratifs sans avoir à se conformer aux normes ordinaires de recrutement. **À cette fin, le gouvernement se propose de présenter une modification à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui permettrait aux ministères de recruter des employés à titre occasionnel.**

Les sous-ministres participeront directement au recrutement, surtout des nouveaux diplômés. Il sera essentiel que la fonction publique recrute une bonne part des premiers 10 p. 100 de diplômés chaque année si elle veut continuer à donner aux Canadiens la qualité de services auxquels ceux-ci s'attendent et offrir des possibilités attirantes de carrière. Le principe d'un service de carrière professionnelle est important et doit être sauvegardé. Cependant, il faut aussi absolument laisser entrer du sang nouveau à d'autres niveaux qu'à celui d'entrée et les Canadiens ne devraient pas être amenés à considérer leur fonction publique comme une organisation d'où les gens de l'extérieur sont exclus. En fait, la fonction publique a réussi à assurer l'équilibre à cet égard; au cours des cinq dernières années, par exemple, 15 p. 100 des nominations effectuées au Groupe de la direction concernaient des candidats de l'extérieur de la fonction publique. Le gouvernement croit que cet équilibre sert les meilleurs intérêts des Canadiens et des fonctionnaires de carrière.

Par le passé, la fonction publique a démontré certaines faiblesses dans sa façon de s'occuper de son personnel le moins performant. Les sous-ministres doivent inculquer à leurs cadres supérieurs la

notion qu'un rendement inférieur à la norme ne peut être toléré. En effet, le contraire démoralise les collègues et l'inaction impose des fardeaux injustes aux plus performants.

Afin de regrouper et de rationaliser les dispositions en vigueur, le gouvernement se propose de modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* de façon à prévoir le renvoi pour des motifs d'incompétence, d'incapacité ou de rendement insatisfaisant et un redressement correspondant par le biais de la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage prévue dans la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Il importe que la fonction publique soit plus directe pour demander aux gens de quitter leur emploi, ce qui ne veut pas dire les congédier carrément, mais arriver plutôt à des ententes mutuelles selon lesquelles leurs services ne seraient plus requis dans la fonction publique et où cette dernière apporterait son aide à la recherche d'un autre emploi.

Conditions de travail

Les fonctionnaires, quel que soit leur niveau, sont des employés rémunérés ou des salariés. Ils ont un régime de pension auquel ils cotisent à raison de 7,5 p. 100 de leur salaire et qui est financé à part égale par le gouvernement. Sauf en ce qui concerne les niveaux supérieurs, leurs salaires concurrencent ceux du secteur privé et ils jouissent d'une mesure importante de sécurité d'emploi[2].

Par conséquent, le gouvernement ne se propose pas d'augmenter les avantages des fonctionnaires. Cependant, il estime que des améliorations sensibles sont possibles sans pour autant engager des dépenses supplémentaires. Il croit notamment que les avantages des fonctionnaires peuvent être structurés et aménagés de façon à répondre à trois objectifs importants :

- permettre aux fonctionnaires de choisir les avantages qui conviennent le mieux à leurs circonstances particulières,

[2] Les salaires des fonctionnaires sont comparables à ceux du secteur privé jusqu'au premier niveau de direction inclusivement (mais ne les dépassent pas). Les sous-ministres touchent entre 45 et 55 p. 100 de la rémunération que touchent les titulaires de postes équivalents dans le secteur privé. Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la fonction publique, *Rapport*, Ottawa, juin 1988, p. 8.

- permettre aux ministères d'offrir des avantages qui attireront et retiendront les services de personnes ayant les compétences et l'expérience appropriées, et
- permettre à la direction de récompenser stratégiquement le rendement.

Le gouvernement se propose d'aménager le régime de rémunération et d'avantages de la façon suivante, sans en augmenter le coût global :

- **une rémunération de base, qui comprendrait notamment les prestations de pension[3],**
- **des primes au rendement, dont une partie pourrait être intégrée au salaire de base, et**
- **certains avantages flexibles au choix de chacun.**

Il pourrait être possible d'offrir aux employés des avantages et des conditions de travail plus souples et attrayantes qui tiendraient compte de l'évolution sociale des 30 dernières années. Le Groupe consultatif de la rémunération de la haute direction a remarqué que par rapport à ce qui est offert aux cadres de direction du secteur privé, la fourchette des avantages dans la fonction publique est relativement modeste[4]. **Quoi qu'il en soit, le gouvernement a décidé d'introduire le principe des avantages flexibles[5]. Cette condition, qui n'entraîne aucun frais, s'appliquera au Groupe de la direction et sera mise à la disposition d'autres groupes par le biais de la négociation collective.**

Les avantages flexibles prennent de plus en plus de valeur aux yeux des employeurs, leur permettant d'assortir les avantages de façon à attirer ou à retenir les services de personnes ayant les compétences dont ils ont particulièrement besoin. Les ministères et les organismes seront en mesure d'utiliser des régimes d'avantages conçus sur mesure pour répondre à leurs exigences particulières. À la condition que certaines normes fondamentales de rémunération soient respectées, rien n'exige que les régimes de rémunération soient uniformes dans toute la fonction publique.

---

[3] Rémunération de base s'entend des salaires et des traitements, des pensions, des régimes d'assurance médicale et des congés annuels.

[4] Groupe consultatif de la rémunération de la haute direction dans la fonction publique, *Rapport*, Ottawa, novembre 1990, p. 9.

[5] Les avantages flexibles pourraient s'échanger contre des congés annuels supplémentaires, les assurances additionnelles, le conditionnement physique, le stationnement et les services consultatifs financiers.

Le gouvernement continue son examen des changements à apporter aux congés et à l'aide aux déplacements, à la réinstallation et à la mobilité, ce qui permettrait aux employés d'équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales sans augmenter leur charge financière générale. Il songe aussi à certaines façons de faciliter la garde d'enfants en milieu de travail.

Les fonctionnaires pourraient profiter de services d'orientation professionnels qui les aideraient à faire leur choix d'avantages. Le gouvernement étudie les meilleurs moyens d'offrir de tels services sans entraîner de frais supplémentaires.

Pour encourager le rendement élevé, le gouvernement se propose d'abolir graduellement la rémunération au rendement et de la remplacer par des primes au rendement, qui seront décernées à la discrétion des sous-ministres. La différence entre les deux régimes tient à ce qu'une partie seulement des récompenses ou des primes serait intégrée au salaire de base. Cette mesure rapprocherait beaucoup les principes de la rémunération dans la fonction publique de ceux du secteur privé.

Le montant de la prime au rendement doit être important si l'on veut en faire une motivation financière efficace. La pratique en cours dans le secteur privé servira de guide pour déterminer ce montant qui sera puisé dans un fonds limité du budget de fonctionnement. L'augmentation du montant des primes au rendement encouragera certainement la rédaction d'évaluations annuelles de qualité. Comme on le verra plus loin, le processus de responsabilisation conférera de l'importance à la qualité et à l'impartialité des évaluations des subalternes par leurs supérieurs.

Toute forme de prime au rendement représenterait pour les membres syndiqués de la fonction publique un changement majeur qui ne serait pas adopté sans l'accord des syndicats. **Par conséquent, le gouvernement se propose d'adopter cette mesure pour le moment seulement à l'égard du Groupe de la direction et des autres employés actuellement admissibles à la rémunération au rendement,** comme l'a recommandé le Groupe consultatif de la rémunération de la haute direction[6].

Les sous-ministres seront également autorisés à exercer une plus grande discrétion et à concevoir des récompenses spéciales pour répondre à des objectifs spécifiques ou reconnaître

---

[6] Groupe consultatif de la rémunération de la haute direction, *Rapport*, *op. cit.* Ottawa, novembre 1990, p. 8.

examen des changements à
léplacements, à la réinstallation
ıux employés d'équilibrer leurs
amiliales sans augmenter leur
e aussi à certaines façons de
de travail.

ɔfiter de services d'orientation
ıire leur choix d'avantages. Le
ıoyens d'offrir de tels services
es.

: **élevé, le gouvernement se**
rémunération au rendement
es au rendement, qui seront
-ministres. La différence entre
e partie seulement des récom-
ıu salaire de base. Cette mesure
s de la rémunération dans la
r privé.

nent doit être important si l'on
:e efficace. La pratique en cours
de pour déterminer ce montant
du budget de fonctionnement.
mes au rendement encouragera
ns annuelles de qualité. Comme
responsabilisation conférera de
npartialité des évaluations des

lement représenterait pour les
ɔublique un changement majeur
:ord des syndicats. **Par consé-**
d'adopter cette mesure pour
Groupe de la direction et des
ıissibles à la rémunération au
lé le Groupe consultatif de la

ment autorisés à exercer une
'oir des récompenses spéciales
spécifiques ou reconnaître

de la haute direction, *Rapport*, *op. cit.*

certaines contributions des employés. De façon plus générale, et sans contrevenir aux dispositions des conventions collectives pertinentes, les sous-ministres pourront établir des régimes de récompenses avec participation aux gains à l'intention des employés ou groupes d'employés productifs qui auront fait preuve d'esprit d'initiative et augmenté la productivité. Ces régimes de récompenses peuvent être conçus sur mesure pour répondre aux besoins particuliers de l'organisation.

Responsabilisation : Fonction publique 2000 au service des Canadiens

Le renouveau décrit dans ce Livre blanc a pour objet de donner aux Canadiens une fonction publique capable de répondre à leurs besoins jusqu'au XXI[e] siècle. À cette fin, le gouvernement se propose de remettre beaucoup plus d'autorité discrétionnaire entre les mains des fonctionnaires individuels.

Le gouvernement a décidé, essentiellement, de mettre l'accent sur la liberté d'action des ministères comme meilleure façon de servir les Canadiens. Cette décision doit être interprétée dans l'optique d'une recherche continuelle d'équilibre entre le contrôle central, qui traduit la nécessité collective d'utiliser avec prudence les ressources publiques, et l'orientation des ministères individuels vers la prestation de services nécessaires aux Canadiens.

Une politique de renouveau doit être équilibrée pour être fructueuse. Tout comme les ministres doivent peser leurs responsabilités et intérêts individuels avec ceux de leurs collègues collectivement, de même façon, dans la fonction publique, il doit y avoir équilibre entre l'impératif du travail à accomplir et la nécessité d'accomplir ce travail de façon que le gouvernement ne soit pas critiqué pour avoir gaspillé des fonds publics ou manqué de probité.

Il y a eu oscillation dans le passé entre le contrôle central rigide et l'autonomie accrue des ministères. Les réformes postérieures au rapport Glassco qui attribuaient une plus grande liberté aux gestionnaires ont été suivies au cours des années 1970 par des restrictions de ressources et une nouvelle imposition de certaines mesures de contrôle et d'examen de la part des organismes centraux. L'obligation de rendre efficacement compte de l'utilisation de l'autorité qui leur avait été conférée a tout simplement été le chaînon manquant tout au long de ces démarches.

Bon nombre des mesures de responsabilisation énoncées dans la présente section, bien qu'existant déjà plus ou moins actuellement, sont toutefois appliquées indifféremment dans l'état actuel des choses. **À mesure que Fonction publique 2000 simplifiera l'administration de la fonction publique et que l'on insistera de plus en plus sur une mentalité axée sur les résultats et le souci des clients, l'importance d'une responsabilisation réelle fondée sur des valeurs communes deviendra de plus en plus grande.**

L'obligation de rendre compte dans la fonction publique

L'obligation de rendre compte dans la fonction publique a toujours été une notion vague parce que la nature complexe des politiques et des nombreux programmes, pour ne pas mentionner les exigences des systèmes de finances, de personnel et d'administration prescrits par l'administration centrale, a compliqué l'établissement d'objectifs de rendement clairs. Fonction publique 2000 aidera à changer cet état de choses en simplifiant les normes centrales, en donnant aux gestionnaires plus d'autorité dans l'exécution de leurs fonctions et en consacrant à l'avancement des carrières les efforts importants nécessaires de façon à favoriser l'exercice d'une plus grande autorité personnelle.

On s'attendra de la part de chaque gestionnaire qu'il ait un énoncé convenu des résultats et des normes de rendement escomptés. Ces attentes vaudront pour chaque niveau de gestion, à commencer par celui de sous-ministre. Les ministères seront tenus d'adopter des systèmes adéquats d'information pour tenir compte de données essentielles sur la gestion des ressources. Ce ne sont pourtant pas là des changements radicaux, car un certain nombre de ministères suivent déjà le rendement de leur effectif dans cette optique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille depuis un certain temps auprès des ministères en vue de les responsabiliser davantage dans le cadre de son programme "Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels". Cependant, la déréglementation considérable que prévoit Fonction publique 2000 donnera une impulsion et une importance nouvelles à ces mesures.

Les objectifs doivent être simples mais remplis de défis et les moyens d'y arriver, être sans détours. Les normes doivent elles aussi être logiques et facilement comprises et suivies. L'obligation de rendre compte dépend de la clarté des résultats à atteindre, de la clarté des normes à observer et de la clarté et de la facilité de compréhension des données qui servent à évaluer le rendement.

Une responsabilité toute mécanique, fondée sur des objectifs simplistes et quantifiés, n'est pas ce dont nous avons besoin. La condition fondamentale de l'obligation de rendre compte, c'est l'exercice du jugement. Il est souvent difficile de parvenir à une si grande précision, surtout en ce qui concerne les postes qui comportent des fonctions délicates, comme la prestation de conseils en matière d'orientation et la gestion des enjeux. Il va de soi qu'un système qui chercherait à séparer l'exercice du jugement de l'évaluation du rendement ne peut qu'être stérile et, au bout du compte, injuste et inefficace. Par conséquent, il est essentiel que les

évaluations des superviseurs concernant le rendement de leurs subalternes soient partie intégrante des jugements qui sont faits au sujet de leur rendement par leurs propres supérieurs.

Tous les membres du Groupe des sous-ministres et du Groupe de la direction devraient être en mesure de connaître les réactions de leurs subalternes, une condition essentielle pour les organisations qui veulent être attentives à leur propre état de santé interne et le demeurer. Le gouvernement étudiera des façons de rendre cette communication possible. Cependant, il existe au sein de ce même gouvernement très peu d'exemples concrets de ce genre de communications, de leur évaluation objective et du souci de ne pas laisser cette pratique nuire à la culture et au comportement des organisations et de ceux qui les gèrent.

Chaque niveau de gestion devra rendre compte des résultats obtenus et de l'avancement des subalternes, y compris de leur formation et de leur perfectionnement, et de la probité et de la sobriété avec lesquelles les ressources financières et administratives auront été utilisées.

Comme c'est le cas actuellement, chaque sous-ministre devra répondre de l'évaluation du rendement des employés du ministère en passant par la filière hiérarchique. Cependant, à compter de maintenant, ils devront également répondre de l'administration des primes au rendement décrites ci-dessus. Cette mesure exigera de véritables décisions concernant le rendement relatif, et les résultats obtenus auront des répercussions financières importantes, positives ou négatives, sur chacun. Il s'agit d'un changement important dans la philosophie de gestion de la fonction publique.

L'impartialité, le souci de servir, le professionnalisme, l'intégrité personnelle et la loyauté sont les principes du rendement dans la fonction publique. Les principes sur lesquels reposent ces valeurs sont essentiels pour permettre aux fonctionnaires de se servir de façon responsable de leurs pouvoirs accrus. On s'attendra que les sous-ministres veillent à ce que les gestionnaires de tous les niveaux au ministère en tiennent compte dans la façon dont chaque rendement sera évalué.

Les évaluations du rendement des gestionnaires seront le reflet de la qualité de leurs évaluations du rendement de leurs subalternes et de la réaction qu'ils en auront obtenue. Tous les nouveaux gestionnaires, non pas seulement les membres du Groupe de la direction, recevront une formation sur la façon d'établir des évaluations justes et objectives qui donnent une

appréciation équilibrée de la contribution générale d'un subalterne en tant que membre de la fonction publique.

Les sous-ministres

La responsabilité véritable dans l'ensemble de la fonction publique — si importante pour la mise en oeuvre fructueuse de Fonction publique 2000 — dépend très largement de la responsabilité des sous-ministres dont les rapports de responsabilité sont complexes[1]. Ceux-ci répondent tous les jours à leurs ministres du rendement de leurs ministères et du déroulement de leurs programmes. Ils doivent convaincre le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique qu'ils utilisent à bon droit les pouvoirs qui leur sont délégués en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ils doivent répondre de leurs actions devant divers agents parlementaires, comme le vérificateur général et le commissaire à la protection de la vie privée.

Fait encore plus important, les sous-ministres sont nommés et renvoyés sur la recommandation du Premier ministre et celui-ci est en définitive responsable de l'évaluation de leur rendement général et des décisions à prendre concernant les récompenses à leur donner, les sanctions à leur imposer et les perspectives de leurs carrières. La bonne évaluation du rendement des sous-ministres est donc la clé de la véritable responsabilisation dans toute la fonction publique.

> Le problème pour les sous-ministres, c'est que leurs multiples relations de responsabilité détournent l'attention de la façon dont ils administrent leur ministère, donnent suite aux priorités de leur ministre et satisfont aux exigences en matière de gestion collective. Les sous-ministres veulent être davantage responsables de la gestion de leur ministère à condition d'avoir un meilleur contrôle sur les ressources essentielles. Ils souhaitent que les organismes centraux comprennent les contraintes, les chances et les défis auxquels ils font face[2].

En conférant plus de pouvoirs aux sous-ministres, Fonction publique 2000 ouvrira la voie à une responsabilisation davantage axée sur les résultats. Cette mesure exigera que les jugements portés

---

[1] Gordon F. Osbaldeston, *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, Centre national de recherche et développement en administration, University of Western Ontario, London (Ontario), 1989, p. 162.

[2] *Ibid.*, p. 78.

ribution générale d'un subal-
'onction publique.

ısemble de la fonction publique
oeuvre fructueuse de Fonction
gement de la responsabilité des
responsabilité sont complexes[1].
leurs ministres du rendement de
le leurs programmes. Ils doivent
t la Commission de la fonction
oit les pouvoirs qui leur sont
gestion des finances publiques et
tion publique. Ils doivent répon-
agents parlementaires, comme le
saire à la protection de la vie

sous-ministres sont nommés et
ı Premier ministre et celui-ci est
ıation de leur rendement général
nt les récompenses à leur donner,
perspectives de leurs carrières. La
sous-ministres est donc la clé de
toute la fonction publique.

-ministres, c'est que leurs
abilité détournent l'attention
rent leur ministère, donnent
ministre et satisfont aux
stion collective. Les sous-
ge responsables de la gestion
d'avoir un meilleur contrôle
les. Ils souhaitent que les
ennent les contraintes, les
ils font face[2].

rs aux sous-ministres, Fonction
une responsabilisation davantage
e exigera que les jugements portés

a responsabilité des sous-ministres, Centre
en administration, University of Western

sur le rendement observé dans certains domaines particuliers, comme l'avancement des carrières et la gestion des ressources, soient intégrés et examinés à la lumière du soutien général apporté aux ministres, aux services et aux programmes du ministère et aux objectifs du gouvernement.

Il est essentiel que les sous-ministres aient voix au chapitre en ce qui concerne les normes de gestion prescrites par les organismes centraux s'ils doivent rendre véritablement compte de leurs activités. Cette obligation devrait normalement leur être imposée à l'égard de l'ensemble des résultats qu'ils obtiennent même si le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique peuvent exiger des comptes immédiats et spécifiques lorsqu'un sous-ministre exerce à mauvais escient le pouvoir qui lui est délégué[3].

Les accomplissements du sous-ministre sont évalués par le ministre, le Premier ministre et le greffier du Conseil privé, conseillés par le Comité des hauts fonctionnaires.

Ce Comité existe depuis de nombreuses années. Sa principale fonction consiste à conseiller le Premier ministre sur le rendement des sous-ministres. Le Premier ministre a le dernier mot à dire dans la cote qu'il faut attribuer aux sous-ministres et consulte à cet effet un certain nombre de personnes, les ministres n'étant pas les moindres.

> L'évaluation du rendement doit constituer le pivot du système de responsabilité des sous-ministres. C'est le seul processus qui peut être rigoureux, exhaustif, et en même temps tenir compte du jugement dont les sous-ministres font preuve à de nombreuses occasions.
>
> Les sous-ministres considèrent le système d'évaluation actuel comme étant équitable, mais ne le jugent pas très utile ni très satisfaisant. De façon générale, les sous-ministres voudraient mieux connaître ce que le Bureau du

[3] "Il ne faut pas que la responsabilité des sous-ministres soit fragmentaire. On ne peut séparer la gestion et les finances de la politique, et bien qu'on puisse, à l'origine, apprécier séparément les activités du sous-ministre dans ces secteurs, les conclusions ainsi que les décisions sur sa carrière doivent être fondées sur une appréciation globale. Les activités du sous-ministre doivent faire l'objet d'une appréciation la plus objective possible, et son obligation de rendre compte doit être fonction du jugement de ceux envers qui il est responsable (à savoir le ministre et le premier ministre), jugement fondé sur les meilleures appréciations spécifiques et méthodiques qui puissent se faire." *La responsabilité constitutionnelle*, Mémoire présenté à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, août 1977, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1979, p. 78.

> Conseil privé pense de leurs objectifs et de leur rendement. La plupart des sous-ministres favoriseraient un système plus rigoureux à condition qu'il soit basé sur leurs objectifs et leur rendement pour ce qui est d'assister le ministre, de gérer le ministère et d'atteindre les priorités de gestion collective.
>
> ... la meilleure façon d'évaluer le rendement des sous-ministres est d'évaluer leur capacité de jugement. Étant donné les particularités de chaque ministère, les priorités ou le mode de travail de chaque ministre et les défis que doivent relever les ministères à divers moments, il est difficile d'élaborer un seul ensemble de normes s'appliquant à tous les sous-ministres. L'évaluation du rendement basée sur l'évaluation de la qualité du jugement peut être rigoureuse et exigeante justement parce qu'elle a pour objet d'évaluer les actes des sous-ministres dans des circonstances données et de déterminer s'ils étaient raisonnables dans les circonstances. Par ailleurs, on reconnaît aussi que les sous-ministres ne sont pas toujours maîtres de leurs ministères et que leur rendement doit être jugé en fonction des diverses priorités, exigences, contraintes et possibilités qui se présentent à eux à un moment donné[4].

Le Comité de hauts fonctionnaires est présidé par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet et comprend le secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé, le secrétaire du Conseil du Trésor, le président de la Commission de la fonction publique et le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en tant que membres *de droit*. Il compte également un groupe représentatif de sous-ministres des ministères d'exécution[5].

Outre sa fonction de conseiller auprès du greffier du Conseil privé concernant le rendement des sous-ministres, le Comité a un mandat général qui consiste à donner des conseils sur l'orientation de la fonction publique, y compris sur le perfectionnement des fonctionnaires supérieurs. Ce Comité jouera un rôle important de soutien auprès du greffier au cours du renouveau de la fonction publique.

---

[4] *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, *op. cit.*, p. 181.

[5] Les sous-ministres des ministères d'exécution qui sont membres actuellement du Comité sont la sous-ministre de Santé nationale et Bien-être social, le sous-ministre de l'Agriculture, le sous-solliciteur général et la sous-ministre de Consommateurs et Sociétés Canada. Ils y servent à titre personnel. Le principal du Centre canadien de gestion est membre associé du Comité.

urs objectifs et de leur
s-ministres favoriseraient un
ndition qu'il soit basé sur
nt pour ce qui est d'assister
re et d'atteindre les priorités

.er le rendement des sous-
apacité de jugement. Étant
aque ministère, les priorités
ue ministre et les défis que
; à divers moments, il est
nsemble de normes s'appli-
. L'évaluation du rendement
ıalité du jugement peut être
ment parce qu'elle a pour
:s sous-ministres dans des
terminer s'ils étaient raison-
. Par ailleurs, on reconnaît
ıe sont pas toujours maîtres
rendement doit être jugé en
s, exigences, contraintes et
à eux à un moment donné[4].

res est présidé par le greffier du
ıbinet et comprend le secrétaire
r du Conseil privé, le secrétaire
de la Commission de la fonction
t aux Affaires extérieures, en tant
:galement un groupe représentatif
exécution[5].

uprès du greffier du Conseil privé
ministres, le Comité a un mandat
; conseils sur l'orientation de la
e perfectionnement des fonction-
:ra un rôle important de soutien
ouveau de la fonction publique.

-ministres, *op. cit.*, p. 181.
exécution qui sont membres actuellement
é nationale et Bien-être social, le sous-
citeur général et la sous-ministre de
/ servent à titre personnel. Le principal
e associé du Comité.

En tant que conseiller sur le rendement des sous-ministres, le Comité tiendra compte de critères qui tombent dans les catégories d'aptitudes à la gestion suivantes :

- ***le ministre*** **: est-il satisfait de l'appui qu'il ou elle reçoit du sous-ministre en matière de politique, d'élaboration et de prestation de programmes et de gestion du ministère? Le sous-ministre a-t-il été innovateur dans sa réponse au programme du ministre?**
- ***leadership*** **: dans quelle mesure le ministère est-il une organisation qui s'adapte au changement et à laquelle tous participent activement?**
- ***valeurs*** **: le sous-ministre personnifie-t-il ou encourage-t-il activement les principales valeurs de la fonction publique?**
- ***service*** **: le sous-ministre récompense-t-il le service et la consultation et amène-t-il les régions à participer à la planification stratégique?**
- ***avancement des carrières*** **: le sous-ministre se préoccupe-t-il de ce qui est bon pour le fonctionnaire en particulier et pour la fonction publique ou seulement de ce qu'il faut faire pour venir à bout de la tâche?**
- ***normes*** **: le sous-ministre soutient-il énergiquement les contrôles imposés par les organismes centraux que le gouvernement juge nécessaires pour une fonction publique unifiée et éthique?**
- ***délégation*** **: le sous-ministre a-t-il confiance en ses gens? Confie-t-il aux gestionnaires, y compris ceux dans les régions, le maximum d'autorité?**
- ***rôle général*** **: le sous-ministre respecte-t-il les besoins du gouvernement dans son ensemble et encourage-t-il réellement leur réalisation?**
- ***responsabilisation*** **: le sous-ministre veille-t-il à ce que l'obligation de rendre compte dans le ministère soit assumée équitablement? Les meilleurs employés sont-ils récompensés promptement et généreusement? Les moins bons sont-ils persuadés ou, au besoin, tenus de partir? Les cas problèmes sont-ils traités avec délicatesse? Le sous-ministre travaille-t-il efficacement avec les organismes centraux afin de cerner les personnes qui conviennent aux affectations et vice versa? Le sous-ministre gère-t-il les ressources financières avec efficacité et prudence?**

En se fondant sur un apport systématique de cette nature, le Premier ministre se prononcera définitivement sur le rendement global du sous-ministre et sur sa contribution à la réalisation des objectifs généraux du gouvernement, à la qualité du service offert aux Canadiens et aux exigences d'une fonction publique qui fonctionne bien.

Le chef de la fonction publique

Comme il a déjà été mentionné, les fonctions du greffier en tant que chef de la fonction publique ont évolué rapidement au cours des récentes années. Fonction publique 2000 est bel et bien le résultat de sa grande préoccupation du besoin de donner à la fonction publique en général le leadership et l'orientation nécessaires.

Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est le principal conseiller non politique du Premier ministre. Il aide ce dernier à créer les conditions nécessaires au plein épanouissement d'un gouvernement fondé sur la responsabilité collective des ministres. Le greffier conseille le Premier ministre sur les mandats des ministres, les priorités et la gestion des principaux dossiers, l'organisation du Cabinet et la nomination de cadres supérieurs, particulièrement des sous-ministres et des chefs d'organismes. Tels sont les moyens dont dispose le Premier ministre pour assurer l'unité et la réalisation des objectifs du gouvernement. En tant que secrétaire du Cabinet, le greffier devient le conseiller confidentiel des ministres collectivement. Il est aussi responsable devant le Premier ministre de l'efficacité d'ensemble du soutien de la fonction publique au Conseil des ministres, et c'est à lui qu'il incombe d'assurer une transition sans heurt d'un gouvernement à un autre.

C'est pour ces raisons que le greffier du Conseil privé a traditionnellement été considéré comme le chef de la fonction publique. En sa qualité de sous-ministre de rang le plus élevé, le greffier cumule la responsabilité pour le rendement général de la fonction publique et pour sa gestion et son administration efficaces.

En tant que chef de la fonction publique, le greffier est en mesure d'évaluer les besoins de celle-ci, de répondre de son rendement en tant qu'institution et d'assurer le leadership visible qui est essentiel dans toute organisation moderne où le moral et l'engagement de chacun sont les clés d'un effectif motivé.

Pour souligner l'importance du leadership et de la responsabilisation dans la fonction publique, et insister davantage sur la nécessité d'un renouveau, le gouvernement propose de modifier

tique de cette nature, le Premier
nt sur le rendement global du
ı à la réalisation des objectifs
qualité du service offert aux
ɔnction publique qui fonctionne

fonctions du greffier en tant que
volué rapidement au cours des
000 est bel et bien le résultat de
le donner à la fonction publique
ion nécessaires.

t secrétaire du Cabinet est le
lu Premier ministre. Il aide ce
ssaires au plein épanouissement
ponsabilité collective des minis-
ɛr ministre sur les mandats des
les principaux dossiers, l'organi-
e cadres supérieurs, particulière-
ɛfs d'organismes. Tels sont les
nistre pour assurer l'unité et la
ɛment. En tant que secrétaire du
eiller confidentiel des ministres
ɔle devant le Premier ministre de
la fonction publique au Conseil
ıcombe d'assurer une transition
autre.

fier du Conseil privé a tradition-
ɛhef de la fonction publique. En
le plus élevé, le greffier cumule
général de la fonction publique
ıtion efficaces.

ıblique, le greffier est en mesure
répondre de son rendement en
adership visible qui est essentiel
ù le moral et l'engagement de
ıotivé.

**ı leadership et de la responsa-
ıe, et insister davantage sur la
ernement propose de modifier**

l'article 40 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* afin de prévoir la nomination légale du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet en tant que chef de la fonction publique.

Mise en oeuvre

Assurer le succès de Fonction publique 2000 prendra du temps. La mentalité d'une institution n'est pas facilement changée. La déréglementation de l'infrastructure administrative de la fonction publique doit être entreprise de façon ordonnée afin de ne pas perturber les activités et les services du gouvernement.

La mise en oeuvre de Fonction publique 2000 incombe au Premier ministre et au président du Conseil du Trésor et à leurs collègues, avec l'appui du chef de la fonction publique, du Comité des hauts fonctionnaires, du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, de la Commission de la fonction publique et des sous-ministres. Mais son succès dépend de chaque fonctionnaire.

Les sous-ministres continueront de se voir conférer plus d'autorité, comme cela a été fait lors de la première phase de Fonction publique 2000 où ils ont reçu une plus grande délégation financière, administrative et dans le domaine du personnel[1]. Ils devront rendre compte de l'utilisation qu'ils feront de ces outils pour promouvoir vigoureusement la mise en oeuvre de Fonction publique 2000 dans leurs ministères. On s'attendra qu'ils décentralisent les pouvoirs qui leur sont délégués jusqu'aux niveaux raisonnables les plus bas, tant à l'administration centrale que dans les régions, et qu'ils amènent personnellement leurs gestionnaires à créer une nouvelle mentalité axée sur le service au sein de leurs organisations.

Le Bureau du Conseil privé sera tenu de veiller à ce que le Premier ministre et le chef de la fonction publique soient effectivement appuyés dans leur supervision de la mise en oeuvre des politiques et mesures nécessaires au renouveau de la fonction publique.

En tant que chef de la fonction publique, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet sera tenu de déterminer les façons de donner effet au système de responsabilisation décrit plus tôt. À cette fin, il devra aider les sous-ministres à établir des objectifs logiques et à régler les problèmes de gestion,

---

[1] *Fonction publique 2000 : Rapport d'étape* par l'honorable Robert de Cotret, Président du Conseil du Trésor, le 30 avril 1990.

leur faire part de réactions obtenues et de conseils sur leur rendement et veiller à ce qu'eux aussi profitent des politiques plus efficaces en matière d'avancement.

C'est avec une volonté renouvelée de faire preuve de souplesse et d'imagination que le Secrétariat du Conseil du Trésor sera tenu d'assumer son rôle auprès des sous-ministres en matière d'élaboration de politiques et de conseils sur la promotion des carrières, une obligation qui l'éloignera sensiblement de sa tradition si fermement ancrée de contrôle et de réglementation. Dans son rôle de soutien auprès du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, le Secrétariat aura la possibilité d'aider les sous-ministres des ministères d'exécution à élaborer, sur la gestion du personnel et la promotion des carrières, des politiques qui tiennent compte de la nécessité d'améliorer le service, de concevoir de meilleures orientations et d'offrir des programmes mieux adaptés. Il pourra également travailler plus étroitement avec les ministères et la Commission de la fonction publique respectivement en appliquant la politique d'avancement des carrières aux déploiements et aux nominations.

La Commission de la fonction publique se concentrera sur le recrutement et les promotions. Elle continuera à jouer le rôle important de garantir la compétence, la neutralité politique et l'impartialité de la fonction publique. Elle devra surtout travailler étroitement avec les gestionnaires afin de trouver les bons moyens de mettre en oeuvre le système de nomination à un rang. La Commission aura davantage la possibilité d'influencer la politique de gestion du personnel grâce à sa participation au Conseil de perfectionnement des ressources humaines.

Les fonctionnaires chercheront à savoir si la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor seront capables de travailler ensemble pour appuyer leurs sous-ministres et faire de l'avancement des carrières une réalité. Bien que les mandats respectifs de ces institutions doivent être plus clairs dans le contexte de Fonction publique 2000, la nécessité de collaboration entre elles sera plus grande que jamais. Elles ont toutes deux besoin de prouver qu'elles sont capables de travailler ensemble pour appuyer les aspirations de carrière et les besoins au jour le jour des fonctionnaires.

Le chef de la fonction publique sera tenu de faire rapport annuellement au Premier ministre sur l'état de la fonction publique en général, et pendant les cinq prochaines années, sur la mise en oeuvre de Fonction publique 2000 en particulier. Le Premier ministre déposera ce rapport en Chambre comme le

)btenues et de conseils sur leur :ux aussi profitent des politiques ıncement.

velée de faire preuve de souplesse ariat du Conseil du Trésor sera ès des sous-ministres en matière de conseils sur la promotion des)ignera sensiblement de sa tradition et de réglementation. Dans son rôle e perfectionnement des ressources)ossibilité d'aider les sous-ministres orer, sur la gestion du personnel et olitiques qui tiennent compte de la de concevoir de meilleures orienta- mieux adaptés. Il pourra également es ministères et la Commission de ment en appliquant la politique léploiements et aux nominations.

n publique se concentrera sur le Elle continuera à jouer le rôle étence, la neutralité politique et)lique. Elle devra surtout travailler ; afin de trouver les bons moyens e de nomination à un rang. La ssibilité d'influencer la politique de)articipation au Conseil de perfec- ıes.

à savoir si la Commission de la iat du Conseil du Trésor seront)ur appuyer leurs sous-ministres et ; une réalité. Bien que les mandats nt être plus clairs dans le contexte cessité de collaboration entre elles ont toutes deux besoin de prouver iller ensemble pour appuyer les besoins au jour le jour des

que sera tenu de faire rapport istre sur l'état de la fonction les cinq prochaines années, sur)ublique 2000 en particulier. Le rapport en Chambre comme le prévoit le projet de modification de l'article 40 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Les syndicats de la fonction publique ont un rôle important à jouer dans cette mise en oeuvre. **Le gouvernement fait remarquer qu'en élaborant sa politique de renouvellement de la fonction publique, il prévoit retarder le dépôt des textes de loi afin de procéder à d'autres consultations, en particulier avec les syndicats de la fonction publique,** dont la volonté d'être créatifs et d'essayer de nouvelles approches aura des conséquences importantes. En contribuant à faire de la fonction publique un service axé sur le client et en aidant les fonctionnaires à profiter d'un meilleur régime de perfectionnement et de conditions de travail plus flexibles, les syndicats de la fonction publique et le gouvernement auront la possibilité de prouver aux fonctionnaires et au public que leur grande priorité consiste à veiller à ce que celui-ci soit servi par une fonction publique professionnelle et bien gérée qui met l'intérêt des gens avant tout.

IV

LA FONCTION PUBLIQUE EN L'AN 2000

La fonction publique en l'an 2000

Les mesures de renouveau de la fonction publique énoncées dans ce Livre blanc, si elles sont couronnées de succès, auront pour résultat de créer une fonction publique très différente au cours des dix prochaines années. Celle-ci sera différente non pas parce que ses valeurs seront différentes, mais parce que les fonctionnaires se rendront compte qu'ils peuvent travailler avec beaucoup plus de souplesse et accorder beaucoup plus d'importance au service. Le public constatera que le service s'est amélioré parce que la préoccupation traditionnelle pour les règlements et les processus aura été remplacée par une culture institutionnelle et une philosophie de la gestion qui mettent les clients et les résultats au premier rang. Les ministres seront mieux appuyés parce que les fonctionnaires auront davantage confiance en eux-mêmes et seront plus innovateurs et mieux informés au sujet des besoins et des attitudes du public.

Quels sont les risques? On dira surtout qu'une trop grande décentralisation de l'autorité et de la réglementation de la gestion de la fonction publique donnera lieu à des erreurs. Ce risque est inhérent à toute politique de renouveau qui cherche consciemment à décentraliser des contrôles fondés sur le désir d'être "à l'abri des erreurs", à prendre des risques et innover, le tout pour parvenir à faire un meilleur travail.

On craindra également que cette plus grande liberté qu'auront les gestionnaires pour déployer l'effectif donne lieu à du favoritisme et à des injustices. L'expérience du régime actuel de déploiement ne semble indiquer aucune difficulté particulière, mais le gouvernement reconnaît l'existence d'un risque et est déterminé à prouver qu'un système plus flexible peut être à la fois avantageux pour le perfectionnement des particuliers et tout à fait respectueux de leurs droits.

Le gouvernement ne doute nullement qu'il faut ouvrir la voie à une plus grande liberté d'innovation et faire la meilleure utilisation possible de ressources limitées, faute de quoi la fonction publique perdra de son intérêt et de sa valeur. Ses meilleurs éléments seront perdus au profit d'un secteur privé plus dynamique et elle sera incapable de servir le Canada et les Canadiens avec efficacité. Le processus entamé avec certaines réformes comme le programme "Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels", la création du Centre canadien de gestion et l'apparition d'un rôle plus

important pour le chef de la fonction publique prendra beaucoup d'ampleur avec la mise en oeuvre de Fonction publique 2000.

Dans l'état actuel des choses, la fonction publique risque de perdre son avantage. Les fonctionnaires s'estiment déraisonnablement retenus et contraints par des méthodes axées sur des contrôles et des systèmes de gestion qui ne donnent pas la priorité aux gens. Les systèmes de gestion de la fonction publique sont en retard d'une génération et les membres de la fonction publique ne s'estiment pas traités comme sa ressource la plus importante.

Toutes ces constatations nous amènent à dire que les chefs politiques, les médias et le public doivent reconnaître qu'une ressource nationale n'est pas utilisée au meilleur avantage du Canada. Un système "à l'abri des erreurs" signifie des services moins bons et plus coûteux et un Conseil du Trésor qui contrôle jusqu'au moindre petit détail, jusqu'aux prises pour chauffe-blocs. Il signifie un effectif en personnel trois fois plus nombreux que dans le secteur privé. Il est aussi synonyme de 150 000 mesures de classification par an, de manque d'efficacité, de gaspillage et de frustration.

Le renouveau de la fonction publique ne s'effectuera pas simplement au moyen de mesures législatives et administratives visant à mettre en place de nouveaux mandats, de nouvelles structures et de nouveaux processus. Il exigera des changements fondamentaux d'attitudes de la part des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, au bout du compte, du public.

Les ministres ont pris la décision de montrer la voie à suivre. Ils se rendent compte que le renouveau ne sera pas facile. Ils savent que toute réforme, particulièrement une réforme visant à déréglementer les processus administratifs d'une organisation aussi grande que la fonction publique, ne peut se dérouler sans erreur. Ils savent qu'ils devront lutter pour ne pas tomber dans l'habitude traditionnelle d'imposer de nouveaux contrôles centraux en réponse aux critiques politiques et médiatiques contre quelque erreur particulière. Ils croient que les avantages escomptés du point de vue d'un meilleur service au Canada et aux Canadiens l'emportent sur les embarras que de telles erreurs pourraient leur entraîner.

Les parlementaires et ceux qui les servent, surtout le vérificateur général, seront invités à juger certains incidents de mauvaise gestion dans le contexte plus grand d'une fonction publique capable de réagir avec efficacité aux demandes croissantes qui lui sont adressées.

Les fonctionnaires qui traitent directement avec le public devront avoir la volonté d'exercer leur nouvelle autorité de façon à se concentrer sur les résultats et à répondre à la fois de ces résultats et de la façon dont ils auront utilisé leur plus grande autorité administrative.

Les fonctionnaires seront jugés d'après la façon dont les pouvoirs qui leur auront été donnés à chaque niveau auront été utilisés. Le travail a-t-il été mieux accompli? La norme de service a-t-elle été améliorée? Les clients sont-ils plus satisfaits? Le superviseur a-t-il recruté les bonnes personnes et celles-ci ont-elles eu la possibilité de s'améliorer? Le Canada en sort-il gagnant?

Les fonctionnaires devraient trouver une nouvelle satisfaction dans leur travail et leur carrière, et les Canadiens commenceront peut-être à les voir sous un jour différent au fur et à mesure qu'ils établiront des rapports nouveaux, plus ouverts et plus francs avec le public. La promotion de la carrière et l'avancement se feront de façon plus ordonnée et seront moins tributaires des imperfections de systèmes de gestion excessivement bureaucratiques. La suppression de cette complexité sera bien accueillie par tous les membres de la fonction publique.

Fait plus important, les Canadiens devraient constater que la fonction publique est plus en mesure de répondre à leurs besoins individuels et collectifs, et capable de le faire avec plus d'efficacité et à moindre coût pour eux, les contribuables. Ils auront :

- une fonction publique améliorée, davantage axée sur le client et très motivée,
- une institution de première classe où eux-mêmes et leurs enfants peuvent aspirer à des carrières satisfaisantes, et
- la confiance que le Canada est en mesure de protéger les intérêts de la nation dans un environnement international de plus en plus compétitif.

La fonction publique est une institution saine qui a bien servi le Canada. Cependant, elle a besoin d'un renouvellement fondamental si elle doit continuer à servir le pays avec efficacité jusqu'au XXI[e] siècle. Les réformes proposées devraient aider les fonctionnaires à évoluer avec le temps, à bien réagir aux besoins changeants du Canada et des Canadiens, et à être appréciés pour leur valeur personnelle. Elles devraient permettre à la fonction publique de réunir les plus grands talents que le pays peut offrir.

815187

Ces changements sont nécessaires dès maintenant si le Canada veut continuer à être bien servi par sa fonction publique au cours des décennies à venir.