
LA NOMINATION ET L'ÉVALUATION DES SOUS-MINISTRES CANADIENS : COMPARAISON AVEC D'AUTRES RÉGIMES DE TYPE WESTMINSTER ET PROPOSITION DE RÉFORME

Peter Aucoin

1 Introduction

Il existe des preuves croissantes que l'actuel modèle canadien de fonction publique professionnelle et non partisane devrait être refondu afin que la fonction publique soit suffisamment indépendante du gouvernement du jour pour être en mesure de maintenir sa neutralité dans l'administration des affaires publiques. Le modèle en place a été remanié de multiples façons depuis son établissement au début du XX^e siècle. La plus importante pièce manquante dans ces réformes est la nomination et la gestion de l'équipe sous-ministérielle, qui constitue la direction

professionnelle de la fonction publique. Les conventions en matière de nomination et de gestion du groupe des sous-ministres, qui assoyaient autrefois la neutralité requise de la fonction publique, ont perdu de leur efficacité.

Dans le présent rapport, je commence par esquisser les éléments essentiels du modèle canadien et de ses conventions applicables à la nomination et à la gestion du corps sous-ministériel. J'aborde ensuite les pressions politiques exercées sur la fonction publique et qui émanent de ce que j'appelle la Nouvelle gouvernance publique. Je cherche à distinguer ce développement de la Nouvelle gestion publique, un pot-pourri de réformes de l'administration publique plus libéralement défini et appliqué à l'échelle internationale, qui a donné lieu à un nouvel ensemble de pressions exercées sur la fonction publique mais qui a eu une incidence d'un genre différent sur les questions d'indépendance et de neutralité de la fonction publique. Troisièmement, j'analyse l'expérience canadienne par rapport à celle d'autres régimes de type Westminster, ce dans le but de faire ressortir dans quelle mesure la formule canadienne n'est pas unique et de cerner des avenues de réforme envisageables. Enfin, je propose un ensemble de réformes inspiré des conventions traditionnelles canadiennes et britanniques, mais qui établirait une base plus solide pour l'indépendance de la fonction publique et, partant, la neutralité en administration publique.

2 Les conventions et le modèle canadiens

Les réformes les plus récentes apportées au régime de la fonction publique canadienne ont cherché à renforcer ses caractéristiques professionnelles et non partisans. Le pouvoir de dotation dans l'administration d'État appartient à la Commission de la fonction publique (CFP), organisme de direction indépendant dirigé par un président et deux (ou plus) commissaires à temps partiel. Il est indépendant dans la mesure où il est dévolu à la Commission et non pas aux ministres. En d'autres termes, les ministres sont privés d'une

fonction de direction généralement considérée comme fondamentale, à savoir la dotation de l'appareil administratif.

Cependant, ce ne sont pas toutes les personnes conventionnellement considérées comme étant des fonctionnaires qui sont nommées par ou en vertu du pouvoir de la Commission de la fonction publique. Les deux rangs les plus élevés au sein de la fonction publique — ceux de sous-ministre et de sous-ministre adjoint — font plutôt l'objet de nominations par le Premier ministre, recourant au pouvoir du gouverneur en conseil¹. Le sous-ministre le plus influent est le greffier du Conseil privé, qui est également secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique, et qui est en fait le sous-ministre du Premier ministre. Le greffier du Conseil privé dirige l'équipe sous-ministérielle et préside le Comité des hauts fonctionnaires (CHF), qui appuie la gestion du groupe des sous-ministres. Le greffier, aidé de ce Comité, conseille le Premier ministre en matière de dotation des postes de sous-ministres et d'évaluation du rendement de ceux-ci (Canada, Bureau du Conseil privé 2003).

2.1

Renforcement du caractère indépendant de la dotation dans la fonction publique

Les plus récentes réformes n'ont pas modifié cette structure de pouvoir traditionnelle. Le pouvoir de dotation revient toujours à la Commission, même si le nouveau régime a été conçu en vue d'une délégation du pouvoir de dotation de la Commission aux sous-ministres. La Commission exige alors des sous-ministres qu'ils rendent compte de leur usage de ce pouvoir, et elle peut imposer des sanctions lorsqu'elle juge cela nécessaire. La dotation doit s'appuyer sur le « mérite », et celui-ci est défini de manière à prévenir et les considérations partisans et le favoritisme bureaucratique.

En même temps, la neutralité de la fonction publique a été renforcée par la décision personnelle du premier président de la CFP après la

réforme visant à affirmer plus explicitement l'indépendance de la Commission par rapport au corps sous-ministériel.

Pendant de nombreuses années, le président de la Commission a participé en tant que membre de l'équipe sous-ministérielle concernant l'exercice des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines à l'échelle de la fonction publique, en dépit du statut unique de la Commission à titre d'organisme de direction indépendant. Certains présidents furent ultérieurement nommés à d'autres postes de la fonction publique, y compris de sous-ministre. Autrement dit, ces présidents étaient traités comme des sous-ministres. À l'heure actuelle, le président de la Commission ne participe plus à l'équipe des sous-ministres en qualité de membre.

Le président de la Commission est aujourd'hui nommé à titre inamovible pour un mandat de sept ans par le gouverneur en conseil, avec l'approbation du Parlement, et ne peut être démis de ses fonctions que sur requête déposée auprès de la Chambre des communes et du Sénat. Ces conditions auxquelles le poste est soumis le distinguent clairement de ceux des sous-ministres, qui sont nommés et peuvent être révoqués par le Premier ministre. La nouveauté réside dans l'exigence que les deux Chambres du Parlement avalisent la nomination du président. Il y a lieu de souligner que la première présidente dans le cadre de ce nouveau régime a été recrutée au sein du Bureau du vérificateur général et non pas du groupe des sous-ministres (ou des sous-ministres adjoints) ou des catégories de la fonction publique relevant de la CFP, et qu'elle aura atteint l'âge de la retraite à la fin de son mandat.

La nouvelle relation entre le président de la Commission et le greffier et les sous-ministres était nécessaire du fait que le président était de plus en plus perçu comme étant un membre de l'équipe de la haute direction de la fonction publique. Cela suscitait des interrogations quant à l'indépendance de la dotation au sein de la fonction publique,

dans la mesure où les fonctionnaires cadres supérieurs étaient jugés par certains comme étant trop à l'écoute du gouvernement du jour. Selon certains observateurs, les sous-ministres n'ont pas suffisamment d'indépendance par rapport aux ministres pour assurer la neutralité de la fonction publique. Comme l'explique Donald Savoie, le « marché » relativement à l'indépendance de la fonction publique et qui servait autrefois la neutralité de celle-ci a été « rompu » (Savoie 2003). Le système canadien de dotation et de gestion du corps sous-ministériel est considéré par les responsables de la fonction publique d'autres régimes de type Westminster comme étant le plus politisé, vu les pouvoirs du Premier ministre canadien comparés à ceux de ses homologues de Grande-Bretagne, d'Australie et de Nouvelle-Zélande.

2.2

Les conventions de la fonction publique neutre

L'actuel régime de nomination, d'encadrement et d'évaluation des sous-ministres constitue à mon avis une grosse partie du problème. Le modèle traditionnel s'appuie en partie sur des conventions. Comme je l'ai déjà expliqué, formellement, le Premier ministre, en tant que chef du gouvernement, nomme, affecte et renvoie les sous-ministres, en recourant au pouvoir législatif du gouverneur en conseil². Exception faite du Premier ministre, qui nomme son propre sous-ministre, les ministres ne nomment pas les leurs. Bien que les ministres puissent être consultés au sujet de nominations, le choix des sous-ministres est considéré comme relevant de la prérogative du Premier ministre. Les ministres n'ont aucun droit de contestation des décisions de dotation du Premier ministre. Ces pouvoirs à l'égard du corps des sous-ministres sont considérés comme l'une des prérogatives du Premier ministre. Ils viennent compléter les pouvoirs du Premier ministre à l'égard de la nomination, de l'affectation et du renvoi des ministres eux-mêmes. Le Premier ministre, à cet égard, est en effet le principal ministre, le PDG.

Cependant, par convention ou tradition, le Premier ministre décide des nominations, affectations et renvois sur la base des conseils du greffier, appuyé par le CHF. Toujours par convention, les sous-ministres sont choisis principalement, mais non pas exclusivement, parmi les fonctionnaires qui sont nommés par la CFP, sur la base du mérite, le plus haut placé étant le sous-ministre adjoint, bien que l'on relève aujourd'hui un désir accru de recruter davantage de sous-ministres à l'extérieur. Une nomination à un poste de sous-ministre est ainsi en règle générale perçue comme une promotion fondée sur l'appréciation, par le greffier et par le CHF, des compétences et des antécédents de fonctionnaires de carrière fédéraux. Ces nominations sont censées être fondées sur le mérite, comme c'est le cas des fonctionnaires nommés ou recrutés sous l'autorité de la CFP. Nonobstant leur nomination formelle par le gouverneur en conseil et les pouvoirs en vertu de la prérogative du Premier ministre, les sous-ministres sont ainsi considérés comme des fonctionnaires professionnels et non partisans. Autrement dit, les pouvoirs en vertu de la prérogative du Premier ministre cèdent donc la place à une entente ou à un marché qui permet aux dirigeants de la fonction publique de recruter et d'encadrer eux-mêmes les sous-ministres.

Les très rares exceptions à cette tradition, lorsque le Premier ministre, de sa propre initiative, nomme un sous-ministre recruté à l'extérieur de la fonction publique, servent à confirmer l'acceptation de cette convention, tout particulièrement dans ces cas où le Premier ministre est perçu comme agissant de façon partisane. La tradition de la fonction publique fédérale est également considérée comme tranchant sur les traditions ou pratiques ou politiques plus partisans de certains gouvernements provinciaux, voire de tous (Lindquist 2000). Dans de tels cas de politisation partisane, les sous-ministres sont choisis et nommés par le premier ministre provincial précisément du fait qu'ils partagent les convictions partisans du gouvernement du jour. Cela signifie habituellement que ces sous-ministres sont recrutés à l'extérieur

de la fonction publique provinciale concernée, surtout après un changement de gouvernement. Dans certains cas, l'on s'attardera également sur leurs qualités (« partisan mais expert »); dans d'autres cas, la partisanerie et (ou) l'existence de relations personnelles avec le premier ministre provincial sont la considération dominante, voire exclusive. Dans un tel scénario, les nominations reviennent presque à du favoritisme en reconnaissance de services partisans rendus, et entraînent invariablement les conséquences non inattendues de l'introduction d'incompétence au sein de la fonction publique. Dans tous les cas de figure, là où entrent en jeu des considérations partisans, les sous-ministres en question ne sont qu'un prolongement du ministère; quelles que soient leurs qualités personnelles, ils ne peuvent pas prétendre être membres de la fonction publique professionnelle et non partisane. Ils sont nommés par des partisans agissant au moins en partie de manière partisane.

3 Les pressions politiques de la Nouvelle gouvernance publique

Bien que les expériences provinciales des deux ou trois dernières décennies indiquent un repli général par rapport aux pires excès en matière de nominations partisans aux postes de sous-ministres, les fonctions publiques tant provinciales que fédérale ont été assujetties aux pressions de ce que j'appellerais la Nouvelle gouvernance publique qui a émergé au cours des trois dernières décennies. Comme je vais l'expliquer ci-après, la Nouvelle gouvernance publique n'est pas unique au Canada; il s'agit d'un phénomène international. Ces pressions sont politiques, mais elles ne sont pas principalement à caractère partisan. Elles ont néanmoins un effet partisan, étant donné que le gouvernement du jour est toujours une entité partisane — le parti au pouvoir (ou les partis au pouvoir, dans le cas de gouvernements de coalition). Ce sont les pressions que les premiers ministres et leurs ministres exercent sur leurs fonctions publiques pour les rendre aussi attentives que possible

à leurs programmes politiques, y compris le maintien ou la promotion d'appui politique de la part de groupes d'intérêt spécialisés ainsi que du grand public, c'est-à-dire l'électorat. Comme le lecteur le verra ci-dessous, il importe de ne pas confondre Nouvelle gouvernance publique et Nouvelle gestion publique, même si la plupart des observateurs ne font pas la distinction entre les deux.

Ces pressions de la gouvernance publique sont « nouvelles » en ce sens qu'elles résultent de :

- la transparence résultant de la révolution moderne des technologies de communications;
- l'émergence d'une assurance et d'une agressivité accrues de la part des médias de masse;
- l'ouverture qu'amène le droit du public d'accéder à l'information gouvernementale;
- l'établissement de toute une série d'organismes de vérification et d'examen plus intrusifs et indépendants;
- l'exposition publique de fonctionnaires témoignant devant les comités parlementaires et participant à divers exercices d'engagement ou de consultation publique; et
- une population moins servile qui exige une plus grande reddition de comptes publique de la part et des ministres et des fonctionnaires.

Il y a bien sûr toujours eu à l'administration publique une dimension politique; la politique fait partie intégrante de la gouvernance publique. Ainsi, ce qui est nouveau ne l'est que de façon relative. En même temps, la Nouvelle gouvernance publique a sensiblement élevé la barre pour les systèmes de type Westminster en exigeant non seulement que la fonction publique soit loyale au gouvernement du jour mais également qu'elle se plie entièrement aux directives politiques et qu'elle se

montre et soit perçue comme enthousiaste et zélée dans sa promotion des politiques du gouvernement. Dans ce contexte, une fonction publique neutre est considérée par certains ministres non pas comme la pierre angulaire d'une bonne administration publique mais plutôt comme un obstacle que doivent surmonter les ministres dans la poursuite de leur programme.

3.1

Concentration du pouvoir

Une conséquence de la Nouvelle gouvernance publique est une concentration accrue du pouvoir au sein du Cabinet du Premier ministre. Ce phénomène est bien connu au Canada. Les premiers ministres dans les systèmes à la Westminster ont toujours été plus que premiers, parmi des égaux dans leurs gouvernements. Les pressions de la Nouvelle gouvernance publique ont cependant augmenté partout leurs efforts de contrôler le pouvoir, et partout ils ont plus ou moins bien réussi. Les arrangements institutionnels varient cependant. Ce sont peut-être les premiers ministres canadiens qui sont les plus puissants, étant donné l'absence de système effectif de freins et contrepoids au sein des partis qui ont gouverné au Canada, en l'occurrence les Libéraux et les Conservateurs. Par contraste, au cours des deux dernières décennies, Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, Bob Hawke en Australie et David Lange en Nouvelle-Zélande ont par exemple chacun été remercié comme chef de parti par leur caucus respectif alors qu'ils étaient encore au pouvoir, et ont ainsi chacun dû démissionner en tant que premier ministre.

La concentration du pouvoir au Cabinet du Premier ministre est venue donner encore plus de poids à la prérogative du Premier ministre à l'égard des sous-ministres. Dans la mesure où le Premier ministre s'intéresse activement à la nomination, à l'affectation et à l'évaluation des sous-ministres en tant qu'instruments au service de l'avancement du

programme de son gouvernement, le résultat probable est ce que Colin Campbell (2001) appelle la « personnalisation » du processus de dotation sous-ministérielle, une forme de politisation mais qui ne suppose pas la nomination de partisans à des postes dans l'administration publique. Les sous-ministres finissent néanmoins par être intimement liés au Premier ministre sous le couvert de l'acquiescement de responsabilités ministérielles ou pangouvernementales, chacun à l'égard de son ministère. Ils sont, en un sens, les « agents » publics du Premier ministre dans les différents ministères. De toutes les responsabilités des sous-ministres — envers le Premier ministre, envers le greffier en tant que sous-ministre du Premier ministre, envers leur ministre, envers le Conseil du Trésor et envers la Commission de la fonction publique —, c'est clairement la première qui est la plus importante pour leur carrière, leur classement dans la hiérarchie de la fonction publique et leur influence auprès du gouvernement. Dans ce contexte, la bousculade des sous-ministres et autres cadres supérieurs de la fonction publique pour obtenir accès et influence auprès du Premier ministre et (ou) de son personnel politique, en se pliant au programme du Premier ministre, ne peut que renforcer cette perception qu'ont certains qu'une certaine forme de politisation intervient dans le recrutement et l'encadrement des sous-ministres. La « courtoisie » caractérisant le cercle intime du Premier ministre, telle que dépeinte par Savoie (1999), invite clairement cette apparence de politisation.

3.2

Importance du personnel politique

Une deuxième conséquence de la Nouvelle gouvernance publique a été une augmentation marquée du nombre et des rôles des « personnels politiques » pour aider les ministres dans les dimensions partisans-politiques de leurs tâches gouvernementales. Ces employés de cabinet ministériel sont installés au Cabinet du Premier ministre et dans les bureaux des ministres. Ils sont nommés personnellement à titre amovible

par les ministres et ne bénéficient d'aucune permanence. On parle de « personnel exonéré » du fait que ces personnes ne soit pas nommées conformément aux exigences en matière de dotation de la fonction publique professionnelle et non partisane. Cependant, dans le cadre du système canadien, on leur reconnaît un droit de « priorité » lorsqu'ils postulent une place au sein de la fonction publique pour laquelle ils sont jugés qualifiés. En pareille situation, ces personnes peuvent être nommées sans concours. En bref, elles peuvent entrer dans la fonction publique par la porte arrière proverbiale. Étant donné que les personnels politiques acquièrent invariablement connaissances et expérience en matière administrative générale et en matière politique, cette disposition spéciale signifie que ces personnes ont un accès relativement facile à la plupart des postes politiques ou administratifs, c'est-à-dire à tous les postes sauf ceux qui exigent des titres techniques ou professionnels spécialisés.

Les personnels politiques posent de plus en plus problème pour l'exercice d'un « bon gouvernement » dans le système canadien. Même s'ils n'assurent qu'un rôle d'appui auprès des ministres, sans pouvoir aucun sur les fonctionnaires de quelque niveau que ce soit dans la hiérarchie, dans la mesure où leurs ministres comptent sur eux pour mettre en œuvre leurs programmes, ils sont invariablement amenés à interagir avec des fonctionnaires (et pas seulement avec des sous-ministres). Dans le cadre de ces interactions, ils seront portés à user de toute l'influence qui est la leur pour obtenir la réaction voulue des fonctionnaires, y compris la « tournure » que le gouvernement ou qu'un ministre veut donner au message médiatique. Même si ceux que l'on appelle les « doreurs d'image », et qui font pression auprès des responsables des communications de la fonction publique, sont peut-être les éléments les plus visibles des équipes de personnel politique, ce ne sont pas forcément eux qui posent le plus problème aux fonctionnaires. Ceux qui leur causent des ennuis sont ceux qui présentent leurs avis et suggestions de façon à laisser entendre que ceux-

ci correspondent à des souhaits ministériels. Les témoignages devant le Comité des comptes publics et la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires regorgent d'exemples de ce phénomène.

3.3

Réceptivité de la fonction publique

En 1984, à la suite de l'élection du gouvernement progressiste-conservateur, le nouveau gouvernement a multiplié et élargi les rôles des personnels politiques comme solution de rechange à l'adoption explicite d'une politisation des rangs supérieurs au sein de la fonction publique à la manière du modèle américain. Bien que la fonction publique de carrière ait peut-être échappé à cet assaut majeur contre ses fondements mêmes, le message à la catégorie sous-ministre était néanmoins explicite : soyez loyaux au gouvernement et à son programme ou attendez-vous à être mis sur une voie de garage dans le cadre du processus de gouvernance, ou pire encore.

En fait, la fonction publique canadienne accorde depuis longtemps une grande importance à sa loyauté et à sa réceptivité aux ministres, même si de longues périodes de régime libéral sont venues compliquer les perceptions politiques et médiatiques de cet aspect de la culture de la fonction publique fédérale. Cette réceptivité n'a pas été considérée comme résultant de pressions politiques, pas plus qu'elle n'a été vue comme minant la neutralité de la fonction publique. C'est plutôt le leadership de la fonction publique qui a, de façon indépendante, accordé une grande importance à la réceptivité en tant que valeur essentielle de la fonction publique. Et s'il l'a fait c'est qu'il a jugé que les conventions quant à l'indépendance relative des sous-ministres par rapport aux ministres, y compris le Premier ministre, étaient suffisamment respectées pour permettre un équilibre entre les valeurs que sont la sensibilité politique et la neutralité de la fonction publique. La direction de la fonction

publique croyait par ailleurs dans sa capacité d'expliquer aux premiers ministres et ministres successifs les vertus et avantages de cet équilibre — le « marché », comme l'appelle à juste titre Savoie (2003).

La fonction publique n'a peut-être pas apprécié les soupçons du gouvernement conservateur qui a pris le pouvoir en 1984 mais, au fil du temps, sa relation avec les gouvernements progressistes-conservateurs de Brian Mulroney et de Kim Campbell de 1984 à 1993 n'a pas été radicalement différente de sa relation avec les gouvernements libéraux juste avant ou après cette période de règne progressiste-conservateur. En effet, après une période de transition initiale, qui a été cahoteuse pour la fonction publique mais encore plus éprouvante pour les ministres, la fonction publique s'est vu faire un compliment ironique par le Premier ministre Mulroney lorsque celui-ci a fait appel à l'un de ses membres, Derek Burney, alors au ministère des Affaires étrangères, pour assumer le poste de chef de cabinet du Premier ministre en vue d'arracher le Cabinet du Premier ministre (le CPM) à sa désorganisation manifeste.

Il importe cependant de souligner que les pressions auxquelles étaient confrontés les gouvernements progressistes-conservateurs n'avaient pas pour unique cause qu'ils arrivaient au pouvoir après une période plutôt longue dans l'opposition (si l'on ignore leur courte période au pouvoir sous Joe Clark). Ces pressions, ce n'est pas surprenant, ne se sont pas estompées avec l'élection d'un gouvernement libéral en 1993, même si certains fonctionnaires (et syndicats de fonctionnaires), qui assimilaient la prédilection pour le dénigrement de la bureaucratie, relevée chez de nombreux politiciens, aux gouvernements néo-conservateurs, notamment ceux de Thatcher, Reagan et Mulroney (Savoie 1994), pensaient autrement. Comme nous le verrons plus loin, ces pressions existent dans tous les systèmes anglo-américains, et sont le fait de gouvernements de tout le spectre politique. Elles ont été tout particulièrement prononcées dans les systèmes de type Westminster

les plus comparables au système canadien — ceux d’Australie, de Grande-Bretagne et de Nouvelle-Zélande — car ceux-ci partagent tous une même tradition de relations ministérielles-fonction publique à la Westminster, qui exige un équilibre loyauté/réceptivité et indépendance/neutralité pour assurer à la fois bonne gouvernance et bonne administration publique.

Il n’y a eu aucune politisation partisane explicite de la fonction publique fédérale canadienne. (On ne peut pas en dire autant de tous les gouvernements provinciaux et de leurs fonctions publiques respectives.) En même temps, face aux pressions amenées par la Nouvelle gouvernance publique, premiers ministres et ministres ont compté que leurs hauts fonctionnaires, à commencer par leurs sous-ministres, soient pleinement engagés à les aider à composer avec la nouvelle dynamique politique de la gouvernance contemporaine. Ils ne s’attendent pas forcément à ce que leurs sous-ministres deviennent partisans de leur parti. Ils s’attendent cependant à ce qu’ils soient pleinement au courant et en mesure de composer avec les dimensions politiques des responsabilités et ambitions de leur gouvernement dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le contexte de la Nouvelle gouvernance publique, les sous-ministres doivent être et être perçus comme étant pleinement solidaires s’ils veulent être engagés par les ministres, y compris le Premier ministre, et jouir de leur confiance.

Bien que la tradition de la fonction publique appuie la valeur de la réceptivité, la culture traditionnelle exige que celle-ci soit équilibrée par la neutralité. Les pressions de la Nouvelle gouvernance publique ont fait trop pencher la balance en faveur de la réactivité. Ou bien les dirigeants de la fonction publique sont devenus trop asservis au Premier ministre, au ministre et à leurs personnels politiques, ou alors leur indépendance conventionnelle a été entamée par la rupture du marché de la part des premiers ministres et ministres. Quel que soit le cas, il

importe de rétablir l'indépendance des sous-ministres de façon à assurer l'équilibre nécessaire, et renforcer ainsi l'adhésion à la valeur que représente la neutralité de la fonction publique. La Nouvelle indépendance de la CFP est un début. La nécessité perçue de séparer le président de la Commission du corps sous-ministériel a été une reconnaissance au moins partielle du fait que le palier sous-ministériel n'était pas le bon niveau pour un agent chargé de veiller à ce que la dotation au sein de la fonction publique soit non partisane et fondée sur le mérite. Mais il faut de toute façon faire plus encore. La catégorie sous-ministre doit être intégrée à la fonction publique au moyen d'un nouveau régime de dotation et de gestion qui soit indépendant du Premier ministre. L'ancien marché ne peut pas être ressuscité par un simple renouveau d'effort de reconnaissance de la légitimité des conventions sur lesquelles il s'appuyait. Une telle reconnaissance serait utile, mais il faut aujourd'hui un plus solide fondement dans la loi, étant donné les pressions inexorables de la Nouvelle gouvernance publique, pressions qui ne vont ni diminuer ni disparaître.

4 La Nouvelle gestion publique : la gestion au premier plan

Comme cela a déjà été souligné, la plupart des observateurs, sinon tous, ne font aucune distinction importante entre les pressions sur la fonction publique qui proviennent de ce que j'appelle la Nouvelle gouvernance publique et celles qui proviennent de ce que l'on appelle communément la Nouvelle gestion publique. La Nouvelle gestion publique est une étiquette qui a été inventée pour désigner les changements profonds voire radicaux apportés à la gestion publique (changements toujours désignés par le terme réformes) qui ont marqué les systèmes de type Westminster au cours des 25 dernières années, surtout en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, et dans une moindre mesure en Australie et au Canada, le Canada étant considéré comme accusant un retard dans la plupart des cas (Aucoin 1995). Dans le système américain, le mouvement de réforme a démarré lentement pour prendre ensuite

beaucoup de vitesse, au moins rhétoriquement, avec le mouvement de « réinvention du gouvernement » adopté par l'administration Clinton. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres organismes ont aidé à répandre la doctrine de la Nouvelle gestion publique, bien que comme pot-pourri de méthodes et de techniques, comme s'inscrivant dans une « révolution mondiale de la gestion publique » (Kettl 2005).

Même s'il n'y a pas entente universelle quant à la définition des dimensions ou des éléments de la Nouvelle gestion publique, les pressions que voici sont les facteurs les plus importants à l'origine du mouvement de réforme :

- l'exigence d'une utilisation plus judicieuse des ressources financières publiques, à la lumière, surtout, des situations déficitaires et d'endettement auxquelles tous les gouvernements étaient confrontés à l'avènement de la Nouvelle gestion publique;
- la recherche implacable d'une efficacité accrue dans la gestion des ressources publiques (intrants financiers, humains et technologiques) en vue de la production de services publics (ou extrants);
- un reciblage de la prestation de services afin que les besoins, préférences et priorités des citoyens (usagers, consommateurs, « clients » de services publics) l'emportent sur la commodité et les intérêts des fonctionnaires et des organisations du secteur public qui offrent et livrent des services publics aux citoyens (ou à l'interne, à d'autres organisations gouvernementales qui traitent directement avec le public);
- une demande toujours croissante que les fonctionnaires, lors de l'élaboration et de l'exécution de politiques et de programmes publics, s'attardent sur ce qui doit être fait pour amener les résultats escomptés; et

- l'insistance continue de la part des parlementaires, des médias et des publics intéressés que les fonctionnaires rendent compte publiquement des résultats qu'ils ont obtenus.

Bien que la réforme dans l'administration d'État ne soit pas un phénomène nouveau, la Nouvelle gestion publique a été perçue comme une révolution, étant donné que le besoin de réforme et l'orientation générale de celle-ci étaient largement admis dans le monde, acceptés par des dirigeants politiques d'allégeances diverses et défendus par les réformateurs selon une optique tant pragmatique que théorique. À certains égards, surtout avec le passage du temps, il est clair que les régimes anglo-américains ont été les plus touchés parmi les démocraties industrielles avancées. Les réformes de la Nouvelle gestion publique ont été moins prononcées dans les pays de l'Europe continentale, bien que d'autres types de réformes aient été instaurés dans nombre de ces régimes. Dans le contexte canadien, comme cela a déjà été dit, il y a eu une adoption plus modeste du script de la Nouvelle gestion publique, mais il y a eu des conséquences pour la fonction publique.

4.1

Déréglementation et décentralisation

L'importance accordée à la gestion dans la Nouvelle gestion publique a forcément débouché sur des réformes qui allaient déréglementer le système administratif. Au Canada, cela a amené des initiatives visant à simplifier les régimes de réglementation régissant plus particulièrement la gestion des ressources financières et humaines aux niveaux ministériels et opérationnels de la fonction publique. Ces règles — les fameux « systèmes de commandement et de contrôle » — sont surtout venues du Conseil du Trésor, le « conseil de gestion » du gouvernement fédéral, mais également de la Commission de la fonction publique ainsi que des unités administratives centrales ou de gestion ministérielle des différents ministères.

La déréglementation a été logiquement accompagnée par une décentralisation dans la mesure où les gestionnaires, depuis les sous-ministres jusqu'au bas des filières hiérarchiques, se sont vu accorder des pouvoirs de gestion accrus. On s'est également attendu à ce qu'ils assument en même temps de plus lourdes responsabilités, assorties de reddition de comptes. L'idée était de redresser le piètre état de la gestion résultant d'une réglementation et d'une centralisation excessives en accordant aux gestionnaires tout au long de la ligne de commandement, et plus particulièrement à ceux administrant véritablement des programmes ou des opérations, une marge de manœuvre discrétionnaire accrue de façon à réaliser économie, efficacité et efficacité, et surtout les deux premières, dans l'utilisation faite des ressources.

À plusieurs égards, la déréglementation et la décentralisation, prises ensemble, ont été les éléments clés de la Nouvelle gestion publique, car elles ont assuré aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre. En même temps, cela a poussé les gestionnaires de services publics, à commencer par les sous-ministres, à prêter davantage attention aux questions de gestion. En effet, cela a exigé qu'ils gèrent autrement par rapport à ce qui avait jusque-là été attendu d'eux. Auparavant, les autorités de gestion centrale avaient eu pour pratique de leur dicter la façon de gérer, et c'est ainsi que les sous-ministres et leurs gestionnaires opérationnels supérieurs comptaient presque exclusivement sur leurs gestionnaires administratifs spécialisés, dans des domaines tels que l'administration financière et l'administration du personnel, pour mener à bien l'aspect « gestion » de l'administration publique (Hodgetts 1973). En effet, les gestionnaires supérieurs, y compris les sous-ministres, ne prétendaient aucunement maîtriser ces volets de l'administration fonctionnelle. La Nouvelle gestion publique était censée changer tout cela en obligeant les gestionnaires, y compris les sous-ministres, à gérer.

4.2

Le découplage des politiques et des opérations

Une deuxième conséquence, bien que moins prononcée au Canada qu'ailleurs, notamment en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, a été l'avènement d'un modèle organisationnel qui a découpé, ou séparé, les responsabilités en matière d'élaboration et de formulation de politiques d'une part, et la gestion de la mise en œuvre de politiques ou de l'exécution d'opérations d'autre part. L'expérience canadienne a vu la création d'une douzaine d'« organismes de service spécial » ainsi que de trois « organismes de service », notamment l'Agence du revenu du Canada. Là où l'on recourt au découplage, l'effet visé est d'amener les gestionnaires responsables de l'exploitation à se concentrer principalement sur l'amélioration continue de la gestion et sur la réalisation d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Le Canada a, le plus souvent, maintenu le modèle du ministère intégré, chapeauté par un ministre responsable de la politique et de sa mise en œuvre. Ainsi la très grande majorité des sous-ministres dirigent des ministères qui ne font aucune distinction entre politique et exploitation. Étant donné les pressions évoquées plus haut visant à les obliger à gérer, cela veut également dire que ces sous-ministres doivent s'occuper non seulement des préoccupations sous-ministérielles traditionnelles relatives aux politiques, largement définies, mais également de gestion, tâche dont ils ne peuvent pas aussi facilement se décharger sur des experts fonctionnels.

4.3

Ententes et évaluations de rendement

Si les gestionnaires se voient accorder davantage de pouvoirs, de souplesse et d'autonomie, alors il doit y avoir en place des mécanismes pour veiller à ce qu'ils exercent leurs pouvoirs de façon à obtenir les résultats escomptés. À cette fin, on a recouru à des ententes ou à des

contrats de rendement, afin de pouvoir demander des comptes aux gestionnaires. Cela exige des supérieurs qu'ils soient explicites dans l'énoncé des objectifs, priorités et attentes ainsi que dans l'établissement de cibles que leurs gestionnaires subalternes doivent viser et atteindre. Cela suppose également que les supérieurs effectuent des évaluations du rendement des gestionnaires en s'appuyant sur des mesures du rendement convenues pour évaluer les résultats tant des individus que de l'organisation.

La Nouvelle gestion publique a amené une formalisation accrue des objectifs et évaluations de rendement, surtout aux niveaux supérieurs de la fonction publique, y compris la gestion du rendement des sous-ministres par le greffier, avec la participation du CHF, du sous-ministre et des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'évaluation des sous-ministres, entre autres, s'inscrit dans un système de rémunération selon le rendement. Dans le cas des sous-ministres, c'est le greffier qui est le principal supérieur chargé d'énoncer les attentes, d'évaluer le rendement et de décider des conséquences, y compris la rémunération fondée sur le rendement, même si le Premier ministre et le Cabinet doivent approuver les primes de rendement.

4.4

Marchéisation, choix du citoyen et sous-traitance

Outre la privatisation d'entreprises publiques qu'a amenée la Nouvelle gestion publique, on a constaté un recours plus fréquent à la concurrence sur le marché et à la sous-traitance, de sorte que la fonction publique est en concurrence avec le secteur privé pour la prestation de services publics, y compris diverses activités gouvernementales internes. Dans certains cas, il s'agit d'utiliser la concurrence pour promouvoir économie et efficacité; dans d'autres, il s'agit de laisser le citoyen, ou consommateur, choisir le fournisseur du service. Dans tous les cas, cela

a suscité une certaine incertitude chez de nombreux fonctionnaires, la sous-traitance ayant des conséquences pour la sécurité d'emploi, avec les ramifications que cela suppose pour les gestionnaires et la valeur d'une fonction publique de carrière.

Le choix par le citoyen et la concurrence ont également entraîné une réorientation de la prestation de services, dorénavant axée sur le citoyen. Les gestionnaires de services publics ont été confrontés à des défis de taille dans leur travail d'adaptation de la prestation de services aux préférences et priorités des citoyens, tout en s'attardant sur les valeurs du service public et sur l'abordabilité. L'élargissement de l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication a sur ce plan été d'une aide énorme même si la prestation de services axée sur le citoyen vient compliquer la gestion de la prestation de services du fait des tensions entre les exigences de la politique gouvernementale en matière de programmes et d'exécution de programmes et les attentes des citoyens, surtout de ceux qui se perçoivent comme des « clients » de services publics.

4.5

Mesure du rendement et rapports axés sur les résultats

Enfin, la Nouvelle gestion publique a débouché sur une poussée énorme en faveur du recours à la mesure du rendement à la fois pour la gestion axée sur les résultats et pour les rapports axés sur les résultats. Dans ce dernier cas, cela a constitué un développement majeur du fait de l'exigence que les ministères et organismes gouvernementaux rendent compte au Parlement des résultats obtenus dans le cadre des engagements gouvernementaux en fonction des attentes des parlementaires. Par ailleurs, le gouvernement fournit au Parlement un rapport pangouvernemental des résultats obtenus dans plusieurs volets clés de la politique gouvernementale en fonction d'indicateurs nationaux.

La mesure du rendement est considérée par de nombreux réformateurs comme un facteur essentiel de la réforme de la gestion publique : « vous ne pouvez pas gérer ce que vous ne pouvez pas mesurer ». De nombreux gestionnaires dans la fonction publique croient beaucoup moins dans la mesure du rendement, témoin la mesure dans laquelle la gestion du rendement est souvent liée à des décisions de gestion et la mesure dans laquelle les systèmes de gestion du rendement utilisés pour faire rapport au Parlement ne sont pas utilisés pour la gestion. Il n'en demeure pas moins que l'acceptation généralisée de la mesure du rendement comme étant essentielle à la bonne gestion ainsi qu'à la reddition de comptes publique ne laisse en la matière aux fonctionnaires gestionnaires que peu de latitude. Pour 2005-2006, la « gestion pour des résultats » a été la première de quatre « priorités ministérielles » fixées par le greffier pour la fonction publique. Celles-ci figurent au nombre des attentes du greffier à l'égard du rendement des sous-ministres — les autres se rapportant aux plans et priorités des ministères et aux objectifs personnels — qui constituent l'entente de rendement (objectifs de rendement d'un cadre supérieur), laquelle est établie annuellement entre chaque sous-ministre et le greffier.

4.6

Les pressions en vue d'une meilleure gestion

Les conséquences les plus importantes de la Nouvelle gestion publique ont été plusieurs changements qui tendent à améliorer l'administration de l'appareil étatique, au niveau des ressources financières, du personnel et des services. Bien que les aménagements apportés à la fonction publique canadienne aient été plus modestes et plus graduels que dans les autres régimes de type Westminster, les résultats ont été considérables et sont intervenus sur plusieurs fronts. Dans certains domaines, le Canada est à la pointe ou parmi les meilleurs. Les déficits budgétaires ont disparu et la dette publique a été sensiblement réduite. La qualité de la prestation des services, en particulier sur le plan de

l'informatisation des services, est reconnue à l'échelle internationale et suscite les louanges tant des administrés que des experts indépendants. Les inefficiences au niveau d'un large éventail de fonctions et d'opérations ont été réduites grâce à la décentralisation du pouvoir, avec à la clé des économies considérables.

Les médias prêtent peu attention à ces « bonnes nouvelles ». Ils sont obnubilés par les faiblesses du système, notamment les diverses débâcles politiques et administratives. Ces problèmes doivent impérativement être rectifiés. Cependant, il n'y a guère de raisons de croire que le système traditionnel de commandement et de contrôle centralisé, qui réduit sérieusement la faculté des gestionnaires de gérer, représente une solution appropriée à ce genre de fiascos. Au contraire, ces débâcles ne sont pas des problèmes « administratifs » résultant de mauvais systèmes de gestion. Elles sont plutôt la conséquence, entre autres, du fait que les gestionnaires sont trop à l'écoute des instructions venant du niveau politique. C'est là le problème qu'il convient de régler. Le retour à un système centralisé de commandement et de contrôle donnerait un coup d'arrêt aux améliorations et comporterait un coût élevé, tant sur le plan financier que sur celui du moral de la fonction publique. Même si certaines dimensions de la Nouvelle gestion publique, telle que pratiquée au Canada, pourraient devoir être revues, il ne sortira rien de bon d'une multiplication des règles et contraintes en réaction aux débâcles récentes. Dans le même temps, une gestion améliorée sur le plan de l'économie et de l'efficacité ne préviendra pas la répétition des erreurs de gestion qui ont marqué plusieurs affaires récentes de gabegie. Il faut autre chose.

5 Le Canada dans une perspective comparative

L'expérience canadienne n'est nullement unique dans le monde, et surtout pas parmi les régimes de gouvernement conformes au modèle de Westminster que sont ceux d'Australie, de Grande-Bretagne et de Nouvelle-Zélande. Le système américain est bien sûr différent, mais

la Nouvelle gouvernance publique a exercé des pressions semblables. La réaction américaine a été directe et peu utile aux autres à la recherche de pratiques novatrices. En résumé, le nombre des postes dans la fonction publique faisant l'objet de nominations par le président a de beaucoup augmenté, l'hypothèse étant que la réactivité politique de la part de la bureaucratie constitue le problème fondamental. Cette augmentation a été si marquée que le principal problème des gouvernements successifs a été de trouver de bons candidats pour tous les postes. Il n'existe pas non plus de preuve solide que le problème fondamental est le manque de réactivité politique de la part de la bureaucratie, du moins pas au sein du gouvernement américain, qui n'a jamais vu se développer le genre de fonction publique professionnelle et non partisane caractéristique des systèmes de type britannique.

5.1

Ressemblances

L'expérience canadienne s'agissant de la nomination et de la gestion du corps sous-ministériel présente quelques caractéristiques communes aux systèmes australien, britannique et néo-zélandais mais comporte également plusieurs différences marquées. Aux fins de la présente analyse, les similitudes que voici sont significatives :

- le haut fonctionnaire qui dirige un service ou un ministère gouvernemental sous un ministre — sous-ministres (Canada), secrétaires ministériels (Australie), secrétaires permanents (Grande-Bretagne) et chef de la direction (Nouvelle-Zélande) — est le lien entre le ministre/gouvernement *et* la fonction publique professionnelle et non partisane;
- ce fonctionnaire a des responsabilités à l'égard de son ministère ou service *et* à l'égard du gouvernement dans son ensemble;
- ce fonctionnaire est membre de l'équipe de la haute direction de la fonction publique; *et*

- dans tous les cas, ce fonctionnaire est considéré être membre et cadre supérieur de la fonction publique professionnelle et non partisane, quel que soit le mode de nomination ayant amené son entrée en poste ou son statut ou contrat de travail³.

Pour ces raisons, on peut parler dans le cas de ces quatre systèmes de type Westminster, d'une équipe de direction de la fonction publique composée de sous-ministres relevant de ministres.

5.2

Différences

Il existe des différences. Au Canada, les hauts fonctionnaires sont depuis longtemps réactifs aux directives politiques et c'est ainsi qu'ils sont perçus. Les gouvernements conservateurs portés au pouvoir en 1957, 1979 et 1984 avaient été très méfiants, craignant que de longues périodes de règne libéral aient politisé les échelons supérieurs de la fonction publique, mais il n'y a eu aucun conflit majeur entre ces gouvernements conservateurs et la fonction publique, en tout cas pas au-delà de certaines remontrances symboliques initiales. Le fait que le Premier ministre avait le pouvoir de nommer, d'affecter et de renvoyer les sous-ministres était compris et accepté des deux côtés de la ligne de partage politiques-fonction publique comme étant un important instrument d'autorité démocratique.

L'on ne peut pas dire la même chose des trois autres systèmes, même si les différences sont relatives. Dans chaque cas, autant entre les trois systèmes et le Canada qu'entre les trois autres systèmes mêmes, la ligne de partage entre gouvernement et fonction publique est plus profonde en ce qui concerne tant les cultures que les structures. La culture du genre « Yes, Minister », telle que popularisée par l'émission comique du même nom réalisée par la British Broadcasting Corporation et dépeignant le ministre comme étant l'infortunée victime d'une bureaucratie égoïste, suffisante et autonome, était certes plus prononcée

dans ces trois autres systèmes, du moins pour ce qui est de l'idée que la fonction publique pouvait prétendre avoir des opinions légitimement indépendantes sur l'intérêt du public dans les dossiers de politique gouvernementale et d'administration publique. Comme l'a déclaré John Halligan au sujet de l'Australie : « La bureaucratie était perçue comme étant trop élitiste, trop indépendante, trop peu représentative et trop peu sensible » (2004 : 83) [Traduction]. Au Canada, bien sûr, cela a aidé qu'un certain nombre d'éminents fonctionnaires « de carrière » de l'après-Seconde Guerre mondiale aient déserté le navire pour finir ministres, et même Premier ministre (dans le cas de Lester Pearson, ancien sous-ministre!).

Chose tout aussi importante, chacun de ces trois autres systèmes, avant les réformes, s'était appuyé sur des arrangements institutionnels tels qu'il était difficile, voire presque impossible dans certaines circonstances, pour le Premier ministre ou les ministres d'affirmer leur autorité exécutive auprès des sous-ministres. L'idéal d'une fonction publique permanente s'était propagé jusqu'en haut de la pyramide, d'où le titre britannique de « secrétaire permanent » (ou celui de « chef permanent » autrefois employé en Australie et en Nouvelle-Zélande). Dans chaque cas, des réformes d'envergure prévoyaient des changements dans la nomination et la gestion des sous-ministres à l'intérieur de ces systèmes et ce, dans le but de corriger ce qui était perçu comme un manque de sensibilité politique.

5.3

Australie

En Australie, le processus a été remanié d'une façon telle que les ministres, et surtout le Premier ministre, ont vu s'élargir et se renforcer leurs pouvoirs quant à la nomination et à la gestion de la catégorie secrétaire ministériel (Weller 2001; Weller et Young 2001). Le Premier ministre contrôle ainsi aujourd'hui complètement la dotation des

postes de secrétaire ministériel; même la formalité de la nomination par gouverneur en conseil a été abandonnée. Tant pour les nominations que pour les évaluations, le Premier ministre est conseillé par le *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet*, qui est aidé, pour les évaluations, par le *Public Service Commissioner*. (Le *Public Service Commissioner* conseille le Premier ministre au sujet de la nomination du *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet*.) Par ailleurs, les ministres interviennent maintenant beaucoup plus dans le processus de nomination, notamment sous forme d'entretiens avec les candidats. Il en résulte une forme de « personnalisation » du processus de nomination, que Weller et Young jugent « peut-être plus insidieuse que la politisation car elle est beaucoup moins flagrante » (2001, 173).

Les secrétaires ministériels sont nommés sous contrat pour une période déterminée pouvant aller jusqu'à cinq ans. Ils ne jouissent plus de permanence, bien qu'ils puissent voir leur mandat renouvelé. La durée réelle pendant laquelle ils restent en poste a considérablement diminué au cours des années 90 pour tomber à moins de cinq ans en moyenne (Weller et Young 2001, 160). Le Premier ministre n'a besoin de consulter personne pour congédier un secrétaire ministériel.

Le Premier ministre évalue le rendement de chaque secrétaire ministériel sur la base des avis fournis par le *Secretary to Prime Minister and Cabinet* et le *Public Service Commissioner*, qui consulte le ministre concerné. Interviennent des lignes directrices générales plutôt que des critères rigides. Les primes de rendement sont décidées sur la base des évaluations faites par le Premier ministre (Australie, *Public Service Commission*, 2003).

À commencer avec les gouvernements travaillistes des années 80 et jusqu'à l'arrivée au pouvoir dans les années 90 du gouvernement de coalition libéral-national sous John Howard, le personnel politique a lui aussi joué un rôle important au gouvernement. Avant la victoire des

travailleurs en 1983, la plate-forme du parti avait proposé la politisation explicite des hauts rangs de la fonction publique, à la mode américaine. Mais une fois installé au pouvoir après les élections de 1983, le gouvernement travailliste a plutôt choisi d'augmenter le nombre et les rôles des personnels politiques (comme cela a été souligné plus tôt, les Conservateurs de Mulroney au Canada avaient fait de même après leur accession au pouvoir en 1984). Selon Campbell, le régime australien est, parmi ces quatre régimes de type Westminster, celui qui a le plus recouru à des employés exonérés dans la gouvernance, et cela a eu des conséquences variables pour ce qui est de l'engagement effectif des fonctionnaires professionnels dans la gouvernance publique (Campbell 2001).

Sous les deux gouvernements travaillistes successifs ayant précédé l'actuel gouvernement Howard, en place depuis 1996, la fonction publique s'était montrée de plus en plus désireuse d'élaborer une structure plus collective en vue de la fourniture de conseils sur le recrutement et l'encadrement du corps de *departmental secretaries* (Weller 2001). Cela était venu en réaction en partie aux pressions relatives à la politisation, et certainement aux allégations de politisation (Halligan 2004; Nethercote 2003).

L'élection du gouvernement Howard a balayé ces rêves, mais non les inquiétudes des gens. En effet, six secrétaires ministériels ont été renvoyés sans explication lorsque le gouvernement Howard a pris le pouvoir, et celui-ci est allé chercher son tout premier *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet* à l'extérieur de la fonction publique, geste qui avait été perçu par la plupart au sein de la fonction publique comme de la partisanerie flagrante (Campbell 2001). Même si l'intéressé avait des antécédents dans la fonction publique, il avait également été le conseiller de deux premiers ministres d'État libéraux, et son empressement à exprimer des opinions négatives au sujet de la fonction publique de carrière n'allait guère le faire aimer des fonctionnaires de carrière. Son successeur cadre mieux avec le modèle du *Departmental*

Secretary to Prime Minister and Cabinet choisi parmi les rangs des secrétaires ministériels, ce qui illustre peut-être l'expérience courante des régimes à la Westminster voulant qu'une fois un gouvernement au pouvoir depuis un certain temps, il soit en mesure de dépister, en vue de leur promotion, ceux parmi les hauts fonctionnaires qui sont suffisamment sensibles à son programme. Il est néanmoins clair que c'est au Premier ministre que revient ce choix et il est par conséquent inévitable d'y voir que le *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet* ainsi choisi doit sa nomination à plus que son mérite, tel que défini par ses pairs, même si le Premier ministre doit consulter le *Public Service Commissioner*. Dans cette situation, le « double rôle » du *Departmental Secretary to Prime Minister and Cabinet* — sous-ministre du Premier ministre et chef de la fonction publique — peut poser problème, comme le souligne Nethercote (2003), si le titulaire du poste n'est pas accepté par les autres secrétaires ministériels comme étant un des leurs.

5.4

Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, M^{me} Thatcher avait la réputation d'intervenir activement dans la nomination des secrétaires permanents. En effet, il était bien connu qu'elle avait l'habitude de demander : « Est-il un des nôtres? » Sa question avait pour objet de vérifier si le candidat recommandé favorisait son style à elle de gestion publique par opposition à ce qu'elle jugeait être l'approche excessivement bureaucratique de la fonction publique de carrière. Elle avait choqué nombre de fonctionnaires de carrière lorsqu'elle était sortie de la bureaucratie de carrière pour combler un poste élevé au *Treasury* (Campbell et Wilson 1995). À son départ, elle avait établi l'attente que l'approbation de recommandations par le Premier ministre n'était plus simplement pour la forme (Barberis 1996).

Le processus formel veut que le Premier ministre soit conseillé par le *Cabinet Secretary*, en sa qualité de *Head of the Home Civil Service*, appuyé

par un *Senior Appointments Selection Committee*, regroupant des secrétaires permanents chevronnés et deux membres de l'extérieur. Lorsqu'on procède par concours ouvert, c'est le *First Civil Service Commissioner* qui supervise le processus. Sous Blair, il y a eu une multiplication des concours ouverts et du recrutement à l'extérieur, surtout dans le secteur privé (par opposition au secteur public plus large). C'est une stratégie que le Premier ministre considère comme essentielle à son programme de réforme visant à bâtir une fonction publique ouverte sans permanence parmi les rangs supérieurs, y compris ceux en-dessous du secrétaire permanent (Royaume-Uni 2004). Dans ce contexte, les évaluations de rendement se font en rapport direct avec l'examen des primes de rendement.

Le processus est aujourd'hui considéré comme beaucoup plus ouvert qu'auparavant et donc moins exposé au « copinage », bien que la personnalisation de la part des premiers ministres et des ministres soit devenue plus prononcée, du fait de la « quête d'un plus grand contrôle politique » (Rhodes 2001, 118).

Comme partout ailleurs, le nombre et l'influence des personnels politiques ont été augmentés. Cela a été tout particulièrement le cas sous le gouvernement travailliste du Premier ministre Tony Blair. En effet, sous Blair, il y a eu un estompage marqué des frontières et des rôles entre les personnels partisans-politiques et les fonctionnaires au cœur même du gouvernement. À titre d'illustration, Blair a pris la mesure sans précédent d'habiliter son chef de cabinet et son secrétaire de presse à donner des ordres aux fonctionnaires (Wilson et Barker 2003, 352 et 367).

5.5

Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, les réformes apportées au processus de nomination et de gestion des chefs permanents prédécesseurs ont eu

pour objet de conférer individuellement et collectivement aux ministres un rôle accru dans la nomination des *chief executives* (comme on les a appelés par suite des réformes en question). En vertu du nouveau modèle, fondé sur des réformes inspirées de la « théorie des agences », les relations entre ministres et *chief executives* devaient être structurées à la manière de relations entre « directeurs » et « agents »; ces relations devaient être de nature contractuelle. Les ministres devaient décider de ce qu'il fallait produire sous forme de services publics (extrants) et de ce qui devait être fourni sous forme de ressources budgétaires (intrants) en vue de la production des extrants requis. Les ministres devaient alors passer contrat avec les *chief executives* pour la production de ces extrants au « prix » budgétaire convenu. La deuxième partie du modèle remettait la quasi-totalité des pouvoirs de gestion aux mains des *chief executives* afin que ceux-ci puissent décider de leur côté de la façon la plus économique et la plus efficiente de produire ces extrants, en fonction des objectifs fixés par les ministres. Dans le cadre de ce système, en théorie, les ministres seraient libres de passer contrat avec tout ministère en mesure de livrer les extrants désirés.

Sans entrer dans le détail du modèle théorique dont les réformes ont été inspirées, il importe de souligner deux éléments. Premièrement, les réformateurs souhaitaient mettre fin à la structure de carrière fermée ayant régi le corps de « *permanent heads* ». Ce système allait être ouvert aux personnes à l'extérieur de la fonction publique et soumis aux méthodes de sélection par voie de concours. Deuxièmement, les ministres, en tant que « directeurs » démocratiques, devaient avoir leur mot à dire et une certaine influence, voire même dans certains cas le droit de procéder à des nominations, pour assurer la légitimité démocratique du système (Boston, Martin, Pallot, Walsh 1991).

Bien que les gens soient nombreux à juger les réformes de la Nouvelle gestion publique néo-zélandaise comme étant les plus radicales à l'encontre du modèle traditionnel de la fonction publique, les processus

néo-zélandais en matière de nomination et d'évaluation des *chief executives* se sont avérés être les plus indépendants de tous les systèmes de type Westminster (Halligan 2004). Le paradoxe est un cas classique de réforme largement conditionnée par ce qui constituait autrefois un continuum dans le système. Dans le cas qui nous occupe, les ministres avaient en définitive été carrément écartés de la nomination et de la gestion des chefs permanents; le régime était le « club des anciens » autogéré par excellence (Boston, Martin, Pallot, Walsh 1996).

La réforme a créé un *State Services Commissioner*, qui est responsable d'annoncer publiquement les vacances aux postes de *chief executive* et, au besoin, de lancer des concours, de présider les jurys pour les candidats retenus en sélection finale puis de soumettre une recommandation unique au Cabinet. Au début du processus, le commissaire est tenu de sonder les ministres au sujet du poste et de tout candidat potentiel. Le Cabinet peut rejeter le candidat recommandé par le commissaire et demander à ce dernier de lui soumettre une autre recommandation, ou encore procéder à une nomination unilatérale, auquel cas une telle décision doit être accompagnée par une annonce publique à cet effet, ce qui est censé freiner la politisation. Le Cabinet accepte couramment le candidat recommandé. Entre 1988 et 2001, seul un candidat recommandé, sur plus de 80, a été rejeté (Boston 2001).

Le commissaire est nommé par le Cabinet sur recommandation du Premier ministre, mais il ne peut être renvoyé qu'au moyen d'une résolution de la *House of Representatives*. Le commissaire dirige la *State Service Commission*, organisme de gestion central, qui relève d'un *Minister of State Services*. Le commissaire est en vertu de la loi responsable de l'état de la fonction publique en tant qu'institution. (Il n'existe aucun équivalent canadien, étant donné que certaines des responsabilités du commissaire, au Canada, reviennent au greffier et au Bureau du Conseil privé, au Conseil du Trésor et à son secrétariat, à la Commission de la fonction publique et à l'École de la fonction publique du Canada.) Le commissaire, en tant qu'employeur des *chief executives*, est responsable

de l'évaluation de ces derniers et de leur rendement, et décide des conséquences sur les plans du cheminement de carrière et de la rémunération en découlant. Le commissaire est également habilité à renvoyer un *chief executive*, avec l'accord du Cabinet. Dans le cadre de ces différents rôles, le commissaire n'est pas le *chief executive* auprès du Premier ministre et du Cabinet; ce poste est distinct. Étant donné les responsabilités en matière de nomination et d'évaluation du groupe des *chief executives* dont est assorti ce poste, celui-ci est unique parmi tous les systèmes de type britannique, surtout en ce qu'il demeure à l'abri d'ingérence politique (Norman et Gregory 2004).

Ce régime présente certaines complications, mais a joui d'évaluations positives de la part de comités d'examen gouvernementaux et de spécialistes du milieu universitaire du fait des bons résultats qu'il a livrés dans la dotation des rangs supérieurs d'une fonction publique professionnelle et non partisane (Logan 1991; Boston 2001; Norman 2003; Schick 1996).

5.6

Proposition de réforme

En Australie et en Grande-Bretagne, la pratique et la forme se sont rapprochées de la tradition canadienne. Ces deux systèmes ressemblent beaucoup aujourd'hui dans leurs aspects les plus importants au modèle canadien, notamment :

- une concentration de pouvoirs sous le Premier ministre;
- une coterie de personnels politiques exerçant une influence considérable en matière de gouvernance; et
- une équipe de hauts fonctionnaires cadres, nommée et gérée par un premier ministre qui s'attend à ce qu'elle soit entièrement à l'écoute des instructions politiques et à ce qu'elle se consacre activement à promouvoir la mise en œuvre du programme du gouvernement.

Les premiers ministres successifs, d'allégeances politiques diverses, qui ont gouverné au cours des trois dernières décennies sont une preuve éloquente que cette dynamique de la Nouvelle gouvernance publique n'est ni particulière à un premier ministre donné ni le résultat d'une idéologie partisane donnée. La Nouvelle-Zélande se détache ici du groupe. Ce n'est pas que le pays n'a pas vécu les mêmes pressions, bien au contraire. Plutôt, c'est parce qu'entre autres choses la Nouvelle-Zélande a instauré un processus plus indépendant de nomination et d'évaluation de ses hauts fonctionnaires, et qui a imposé des contraintes à la capacité des ministres, y compris le Premier ministre, et de leurs personnels politiques, d'exercer une influence politique indue auprès de ces hauts fonctionnaires et, partant, de leurs subordonnés.

On a relevé en Australie, en Grande-Bretagne et au Canada diverses grandes crises qui ont soulevé de sérieuses questions quant aux pressions que les ministres et les employés politiques exercent à l'occasion sur des fonctionnaires et aux rôles des employés politiques dans le processus de gestion publique (Keating 2003; Weller 2001; Campbell 2001; Wilson et Barker 2003). Ces mêmes épisodes ont également suscité des interrogations au sujet des cultures de la fonction publique qui sont favorisées par la dynamique de la Nouvelle gouvernance publique. Les principales parmi celles-ci concernent le degré auquel les fonctionnaires pensent devoir se soumettre aux directives politiques pour des raisons de responsabilité ministérielle ou de loyauté. Les fonctionnaires, pour citer un universitaire britannique, sont-ils tenus de se rendre coupables de « promiscuité partisane » pour faire cadrer loyauté au gouvernement du jour et neutralité de la fonction publique (Wilson 1991)? Les fonctionnaires doivent-ils être des défenseurs, voire des champions, du programme du gouvernement pour prouver leur loyauté?

À l'exception possible de l'Australie, il n'y a pas eu de montée majeure de dotation partisane-politique de postes de secrétaires permanents, de secrétaires ministériels ou de sous-ministres (comme il y en a

clairement eu et dans certains gouvernements provinciaux canadiens et dans certains gouvernements d'États australiens). C'est dans ce sens-là que ces fonctions publiques, y compris celle d'Australie, se vantent d'être non partisans et, partant, neutres. Et, dans chacun de ces systèmes, le discours des premiers ministres, des ministres et des hauts fonctionnaires eux-mêmes appuie la tradition d'une fonction publique neutre, même si certaines réformes récentes cadrent mal avec la notion traditionnelle de fonction publique de carrière comme recette pour une fonction publique neutre.

Dans le cas du Canada, la question primordiale à ce stade est de savoir si l'actuel régime de recrutement et d'évaluation des sous-ministres saura satisfaire aux exigences d'une fonction publique neutre en mesure d'atteindre les normes les plus élevées en matière d'intégrité et de compétence. L'actuel régime s'appuie sur trois grandes hypothèses que voici :

- premièrement, le Premier ministre nommera au poste de greffier un fonctionnaire jugé par ses pairs comme étant parmi les plus qualifiés, et de préférence le plus qualifié, pour diriger, dans les circonstances du jour, la fonction publique;
- deuxièmement, en règle générale, le Premier ministre s'en remettra aux recommandations du greffier pour les nominations et les renvois (ou autres sanctions) de sous-ministres; et
- troisièmement, le greffier évaluera le rendement des sous-ministres sur la base de critères en matière de service public englobant intégrité et compétence manifestes.

En bref, le régime suppose que l'indépendance et, partant, la neutralité de la fonction publique sont garanties du fait que le Premier ministre respecte le jugement des cadres supérieurs de la fonction publique quant à la dotation des rangs sous-ministériels, y compris le poste de greffier, et que le greffier gère ensuite l'équipe de sous-ministres, avec ses

pairs, d'une façon qui soit conforme aux valeurs propres à une fonction publique professionnelle⁴.

La primauté du Premier ministre dans le cadre de ce régime est à la fois constitutionnelle et démocratique : le Premier ministre exerce les pouvoirs de la Couronne en faisant ces importantes nominations par gouverneur en conseil; le Premier ministre est le chef du gouvernement du jour dans le cadre du système démocratique de gouvernement responsable. Mais le Premier ministre est bien sûr également partisan. Et c'est pour cette raison que l'on s'attend à ce qu'il s'en remette à ses hauts fonctionnaires. C'est la convention qui le veut. Au mieux, le Premier ministre exerce son pouvoir discrétionnaire en tant que soupape de sécurité démocratique pour veiller à ce que ces cadres agissent en fonctionnaires professionnels et n'utilisent pas les pouvoirs qui leur ont été délégués pour promouvoir leurs propres intérêts.

Les premiers ministres canadiens sont particulièrement puissants, tant dans l'absolu que par rapport à leurs homologues dans les autres régimes de type Westminster. La raison en est qu'ils sont sujets, comparativement, à moins de contraintes. La *Charte canadienne* et les tribunaux, ainsi que la distribution des compétences entre les paliers fédéral et provincial, constituent d'énormes contraintes pour le pouvoir exécutif et le gouvernement fédéral à l'intérieur de la fédération canadienne, mais ne contraignent pas pour autant les pouvoirs politiques exécutifs quant à la gestion de la fonction publique. L'accès à l'information gouvernementale est une contrainte, mais les pressions exercées sur la fonction publique par les ministres et (ou) leurs personnels politiques peuvent minimiser la tenue de dossiers effectuée. Les pouvoirs de vérification et d'examen externes, notamment ceux exercés par le vérificateur général, sont considérables, mais sont en règle générale réduits par les faiblesses du Parlement canadien s'agissant de contrôler et d'exiger des comptes des ministres et des hauts fonctionnaires. En d'autres termes, le régime canadien en est un dans le cadre duquel un

puissant politicien partisan a le pouvoir, parfaitement discrétionnaire et sans la moindre transparence ni participation d'experts externes, de nommer et de gérer la direction de la fonction publique, qui est pourtant censée être non partisane et neutre. Ce n'est qu'avec une pleine adhésion au marché conventionnel, comme l'a souligné Savoie, que l'on peut prétendre que les dirigeants de la fonction publique ainsi nommés sont neutres et qu'ils agiront, au besoin, de façon indépendante.

Tant et aussi longtemps que les sous-ministres proviennent des rangs de la fonction publique, la probabilité de nominations partisans est réduite. Cependant, comme cela a déjà été relevé, ce que Campbell (2001) appelle « personnalisation » et que Bourgault et Dion (1991) appellent « politisation fonctionnelle » ne peut pas être ignoré, même si ce genre de politisation est quasi impossible à prouver étant donné les pouvoirs discrétionnaires du Premier ministre d'agir seul, sans fournir d'explications, et le fait que les fonctionnaires choisis soient invariablement sélectionnés parmi les rangs supérieurs où chacun pourra prétendre à une promotion⁵. En même temps, c'est précisément ce genre de politisation qui risque le plus de résulter en une fonction publique susceptible d'être tentée de se soumettre à des directives politiques indues sous l'apparence de responsabilité ministérielle et de loyauté. Et ce phénomène est renforcé d'autant par la pratique répandue des premiers ministres et ministres de permettre aux personnels politiques de participer au processus administratif. Comme le souligne un ancien secrétaire ministériel australien au Premier ministre et au Cabinet, c'est « la concurrence pour l'influence » dans les cercles proches des premiers ministres et caractérisée par la courtoisie où le pouvoir s'est concentré qui a poussé « certains fonctionnaires à tomber dans l'excès dans leur empressement à plaire » à leurs maîtres politiques (Keating 2004, 12).

L'un des anciens sous-ministres du Canada les plus respectés, Arthur Kroeger, est d'avis que la débâcle entraînée par le Programme des

commandites, le plus grave de toute une série de cas récents de prévarication, indique qu'il importe que la fonction publique « exerce un rôle indépendant » (cité par Greenway en 2004). Personne n'a contesté cette conclusion, ni même celle de Savoie voulant que le marché conventionnel soit rompu. La question pertinente, donc, est celle de savoir comment institutionnaliser « un rôle indépendant » pour la fonction publique et ce que cela signifierait.

À mon avis, un rôle indépendant signifie l'institutionnalisation de ce qu'était le marché conventionnel, c'est-à-dire que la direction de la fonction publique — le corps des sous-ministres, englobant le greffier — soit recrutée et gérée par la fonction publique elle-même, mais sous surveillance démocratique. Le système néo-zélandais offre un modèle, mais il importerait de l'adapter au système canadien et de le renforcer pour fournir au public l'assurance que l'indépendance de la fonction publique sera telle que l'intérêt public en matière de bonne gouvernance et de bonne gestion publiques sera servi. Cette indépendance ne devrait pas être synonyme de possibilité pour la fonction publique de frustrer le pouvoir légitime des ministres de prendre des mesures administratives. En même temps, une telle indépendance devrait servir à assurer l'adhésion par la fonction publique, et notamment par les sous-ministres, à leurs responsabilités et obligations statutaires, telles qu'énoncées, par exemple, dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

5.7

Une commission de sous-ministres

Ce qu'il importe de faire n'est pas compliqué. Le pouvoir de recommander la nomination de sous-ministres, y compris le greffier, et la responsabilité quant à l'évaluation de leur rendement pourraient, par voie de loi, être conférés à une commission de sous-ministres présidée par le greffier et composée d'un nombre choisi de sous-

ministres chevronnés et d'au moins deux membres externes nommés par le gouverneur en conseil, sur recommandation de la Commission, et avec l'approbation du Parlement pour un mandat de cinq ans.

La Commission recommanderait au gouverneur en conseil des candidats, en fonction des vacances ou des recommandations de la Commission de réaffecter un ou plusieurs sous-ministres. Le gouverneur en conseil sanctionnerait la nomination, demanderait une autre recommandation ou procéderait à une nomination unilatérale. Pour qu'une nomination unilatérale puisse avoir lieu, le Premier ministre serait tenu de divulguer à la Chambre des communes le fait que la personne choisie n'a pas été recommandée par la Commission. La nomination du greffier ne différerait des autres nominations que par le fait que la présidence de la Commission serait assurée à cette fin par un des membres externes.

La Commission assurerait également l'évaluation des sous-ministres, ainsi que de leur rendement, et déciderait des conséquences en découlant, y compris pécuniaires.

Dans la conduite de ses fonctions et de dotation et d'évaluation, la Commission serait tenue de consulter le Premier ministre et les ministres concernés et aurait accès aux évaluations de rendement des candidats. Elle serait appuyée par l'unité de personnel existante responsable des nominations de cadres supérieurs au Bureau du Conseil privé. Elle s'inspirerait en grande partie du système existant, tel qu'administré par le greffier, appuyé du Comité des hauts fonctionnaires. Cependant, elle ferait de la dotation et de la gestion du corps sous-ministériel la responsabilité collective des commissaires. La Commission ne jouerait pas simplement un rôle consultatif auprès du greffier car ce dernier ne pourrait transmettre de recommandations n'ayant pas l'agrément de la Commission. Cette dernière, présidée par le greffier, jouirait d'un pouvoir collectif. Les deux membres de l'extérieur auraient pour responsabilité spéciale de veiller à ce que le processus

de nomination ne soit pas sapé par une collusion entre les sous-ministres ou entre le greffier et le Premier ministre.

Une telle institutionnalisation du processus ne devrait pas pour autant rendre la nomination et l'évaluation du corps sous-ministériel excessivement complexes, lentes ou inefficaces. Par exemple, étant donné les systèmes de freins et contrepoids qui feraient partie du processus proposé, notamment le veto démocratique et le pouvoir de nomination unilatéral du Cabinet ainsi que la présence de deux membres externes, la Commission devrait être habilitée à décider quand recourir à des concours ouverts ou internes par opposition au redéploiement de personnes déjà présentes dans les rangs ou à recommander des candidats nouveaux, puisés à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique, sans concours. Un tel pouvoir discrétionnaire écarterait l'une des principales critiques faites à l'endroit du modèle néo-zélandais, où les procédures exigées par la loi peuvent ralentir le processus, problème qui en Nouvelle-Zélande est aggravé du fait du petit bassin parmi lequel recruter à l'interne des candidats pour les rangs sous-ministériels. D'autre part, au contraire du modèle néo-zélandais, ce pouvoir discrétionnaire faciliterait le maintien du rôle double du greffier en tant que sous-ministre du Premier ministre et chef de la fonction publique. En même temps, le rôle du greffier en tant que chef de la fonction publique serait modifié pour donner lieu à un partage des pouvoirs et des responsabilités y afférents avec la Commission des sous-ministres. Enfin, la Commission tout entière serait tenue de trouver le juste équilibre, dans la constitution de l'équipe sous-ministérielle et dans l'évaluation de chacun des sous-ministres, entre réactivité politique et neutralité non partisane.

Cet ensemble de dispositions, appuyé peut-être par d'autres encore, aurait aussi pour effet de réduire la tentation et la possibilité que les dirigeants du service public deviennent une caste de mandarins intéressés qui s'auto-perpétue. La nécessité de trouver le juste équilibre, sur le

plan de la dotation du corps sous-ministériel et de l'évaluation des sous-ministres individuels, entre réactivité politique et neutralité non partisane soulève la question du temps que les sous-ministres passent dans un poste donné. Bien que l'on ait conscience du problème, la durée moyenne pendant laquelle les sous-ministres exercent leurs fonctions dans un poste donné reste trop brève et les sous-ministres prennent leur retraite à un trop jeune âge. Le professionnalisme de la fonction publique en souffre, nonobstant les qualités du corps sous-ministériel. Ces deux éléments constituent également des incitations à privilégier indûment les désirs du Premier ministre et du greffier par rapport à d'autres obligations.

Afin d'assurer la neutralité politique voulue de la fonction publique, il faut donc une direction plus indépendante et plus collective sur le plan de la dotation et de la gestion du corps sous-ministériel. Ces deux conditions peuvent ne pas suffire à réaliser cet objectif mais elles sont susceptibles d'aider la haute direction de la fonction publique à effectuer les nominations en fonction du mérite plutôt que des préférences ministérielles et à juger du rendement des sous-ministres en fonction de la qualité de leur administration plutôt que de leur complaisance envers un ministre ou le programme politique gouvernemental.

Notes en fin de texte

- ¹ Quelques sous-ministres et sous-ministres adjoints sont en fait nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* mais font l'objet d'une dérogation décidée par la Commission de la fonction publique et sont de ce fait révocables par le Premier ministre (anciennement par le gouverneur en conseil).
- ² Avec les exceptions signalées à la note 1.
- ³ On peut dire de l'Australie qu'elle a reculé par rapport à son engagement à faire en sorte que ses secrétaires ministériels soient perçus comme étant des membres de la fonction publique professionnelle et non partisane.
- ⁴ Ces hypothèses n'excluraient pas le recrutement de sous-ministres à l'extérieur de la fonction publique, mais supposeraient que les candidats en question soient recommandés par le greffier. Un greffier issu de l'extérieur du système serait sans doute perçu comme posant problème.
- ⁵ Depuis plus de deux ou trois décennies, ce n'est essentiellement que dans des gouvernements provinciaux canadiens ou des gouvernements d'État australiens que des fonctionnaires ou des gens de l'extérieur avec des antécédents douteux ont été nommés aux rangs les plus élevés.

Bibliographie

- Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherche en politiques publiques).
- Australie, Public Service Commission. 2003. *The Australian Experience of Public Service Reform* (Canberra : Australian Public Service Commission).
- Barberis, Peter. 1996. *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service* (Aldershot : Ashgate).
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland : Oxford University Press).
- Boston, Jonathan. 2001. « New Zealand : Cautionary Tale or Shining Example? » dans R. Rhodes et P. Weller (sous la dir. de). *The Changing World of Top Officials* (Buckingham : Open University Press).
- Boston, Jonathan. 1991. « Chief executives and the senior Executive Service », dans Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, Pat Walsh (sous la dir. de). *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution* (Auckland : Oxford University Press), 81-113.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. 1991. *L'Évolution du profil des sous-ministres fédéraux : 1867-1988* (Ottawa : Centre canadien de gestion).
- Campbell, Colin. 2001. « Judging Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia », *Governance*, 14:2, 253-282.
- Campbell, Colin et Graham Wilson. 1995. *The End of Whitehall: The Death of a Paradigm?* (Oxford : Basil Blackwell).
- Canada, Bureau du Conseil privé. 2003. *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé).
- Good, David. 2003. *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions* (Toronto : University of Toronto Press).
- Greenway, Norma. 2004. « They got their marching orders and they marched », *Ottawa Citizen*, 12 février.
- Halligan, John. 2004. « The Australian public service: redefining boundaries », dans John Halligan (sous la dir. de). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (Cheltenham : Edward Elgar), 70-111.
- Hodgetts, J.E. 1973. *The Canadian Public Service* (Toronto : University of Toronto Press).

Keating, Michael. 2003. « In the Wake of 'A Certain Maritime Incident': Ministerial Advisers, Departments and Accountability », *Australian Journal of Public Administration*, 62:3, 92-97.

Kettl, Donald. 2005. *The Global Public Management Revolution*, deuxième édition (Washington : The Brookings Institute).

Lindquist, Evert (sous la dir. de). 2000. *Government Restructuring and Career Public Services* (Toronto : Institut d'administration publique du Canada).

Logan, B. 1991. *Review of State Sector Reforms* (Wellington : Steering Group).

Nethercote, John. 2003. « Values in Contention », *Australian Journal of Public Administration*, 62:1, 88-94.

Norman, Richard. 2003. *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector* (Wellington : Victory University Press).

Norman, Richard et Robert Gregory. 2003. « Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector », *Australian Journal of Public Administration*, 62:4, 35-49.

Rhodes, R.A.W. 2001. « United Kingdom : "Everybody but us" », dans R.A.W. Rhodes et P. Weller sous la dir. de) *The Changing World of Top Officials* (Buckingham : Open University Press), 111-151.

Royaume-Uni. 2004. « PM Speech on reforming the Civil Service » (10, rue Downing, 24 février).

Savoie, Donald. 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Toronto : University of Toronto Press).

Savoie, Donald. 1999. *Governing from the Centre* (Toronto : University of Toronto Press).

Savoie, Donald. 2003. *Breaking the Bargain* (Toronto : University of Toronto Press).

Schick, Allen. 1996. *The Spirit of reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Rapport préparé pour la State Services Commission et le Treasury. Wellington : State Services Commission).

Weller, Patrick. 2001. *Australia's Mandarins: The Frank and the Fearless?* (Crows Nest, NSW : Allen and Unwin).

Weller, Patrick et Liz Young. 2001. « Australia : mandarins or lemons? », dans R.A.W. Rhodes et P. Weller (sous la dir. de). *The Changing World of Top Official* (Buckingham : Open University Press), 152-188.

Wilson, Graham et Anthony Barker. 2003. « Bureaucrats and Politicians in Britain », *Governance*, 16:3, 349-372.