



CANADA

Fonction publique 2000

Premier rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada

Paul M. Tellier

**Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet**

[Table des matières](#)

Le 30 juin 1992

Monsieur le Premier ministre,

En ma qualité de chef de la fonction publique, j'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport annuel du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet concernant la fonction publique du Canada. J'y joins un rapport complémentaire, intitulé *Fonction publique 2000: Les progrès réalisés*.

Au cours des 18 mois qui se sont écoulés depuis la publication par le gouvernement du Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique, les choses ont beaucoup bougé, et de grands progrès ont été réalisés en matière de réforme et de renouvellement. Je suis satisfait de ces progrès, traduisant avant tout l'imagination et les efforts dévoués des milliers de fonctionnaires ayant œuvré en ce sens. C'est bien à eux qu'il faut en attribuer le mérite.

Dans les pages qui suivent et dans le rapport complémentaire, vous trouverez des signes manifestes du chemin parcouru pour construire une fonction publique conforme aux vœux des Canadiens. En même temps, vous verrez qu'il reste beaucoup à faire. La fonction publique est l'une des grandes institutions nationales du Canada, et depuis plus de 125 ans, les fonctionnaires ont apporté une contribution essentielle au développement et à la vie de ce pays. Je crois fermement que les changements que nous faisons aujourd'hui pour renouveler la fonction publique lui permettront de poursuivre cette vocation axée sur le service au gouvernement et au peuple du Canada.

Veuillez croire, Monsieur le Premier ministre, à l'expression de ma plus haute considération.

Paul M. Tellier

.....TABLE DES MATIÈRES

I INTRODUCTION

Le premier rapport
Les destinataires du rapport
Où en sommes-nous aujourd'hui?

II REVUE DE L'ANNÉE 1991

1991: Événements marquants
Le budget de 1991
Le gel des salaires
La réduction de 10 p. 100 du Groupe de la direction
La grève de 1991
L'affaire Al-Mashat

Les priorités de l'année écoulée
Les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires

L'évaluation globale des progrès
Les améliorations dans le service
Un engagement en faveur de la consultation
Un changement dans la culture organisationnelle

- La communauté des sous-ministres
- Les mesures législatives
- Les systèmes
- Le consensus sur la nécessité d'une réforme

III LES ENJEUX DE L'ANNÉE 1992

- Les domaines particuliers
 - Le scepticisme des employés
 - Le renouveau dans les points de service

- Les priorités de l'année 1992
 - Le service
 - Les personnes
 - Les communications internes

Conclusion

[Catalogage avant publication \(Canada\)](#)

I

INTRODUCTION

...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 21^e siècle [1](#).

Le premier rapport

En décembre 1989, le Premier ministre annonçait l'intention du gouvernement de procéder à une réforme et à un renouvellement de la fonction publique du Canada afin de pouvoir relever les défis du 21^e siècle. En décembre 1990, le gouvernement publiait un *Livre blanc* énonçant les principes et les objectifs précis devant guider le processus de renouvellement [2](#). Le *Livre blanc* précisait que le greffier du Conseil privé présenterait un rapport annuel « sur l'état de la fonction publique en général, et pendant les cinq prochaines années, sur la mise en œuvre de *Fonction publique 2000* en particulier ». Voici donc le premier rapport.

Je suis étroitement lié à *Fonction publique 2000*, ce qui est tout à fait conforme à mon rôle de chef de la fonction publique. Tout comme mes prédécesseurs, je suis chargé de conseiller le Premier ministre et le gouvernement sur la fonction publique dans son ensemble, et sur les mesures qui peuvent se révéler nécessaires afin d'assurer qu'elle conserve sa vitalité et qu'elle demeure toujours au service du Canada.

C'est donc cette responsabilité qui a donné lieu au présent rapport. C'est une déclaration personnelle faisant état de mon point de vue sur la fonction publique d'aujourd'hui et sur son évolution. Cette déclaration fait état des valeurs et des traditions de la fonction publique telles que je les perçois, et elle établit les futurs enjeux.

Ce rapport est complété par un deuxième volume qui décrit beaucoup plus en détail qu'il n'est possible de le faire ici les nombreuses composantes du renouvellement de la fonction publique dans les ministères et les organismes de tout l'appareil gouvernemental. Ce rapport complémentaire, intitulé *Fonction publique 2000, les progrès réalisés*, remplit l'autre volet de l'engagement (pris dans le *Livre blanc*) à rendre compte publiquement des progrès réalisés par *Fonction publique 2000*.

Le rapport complémentaire renferme des douzaines d'exemples des mesures et des initiatives prises par des particuliers et des groupes dans tous les secteurs du gouvernement afin d'améliorer le service offert au public et de bâtir une fonction publique de haute qualité pour l'avenir. J'espère que ces exemples, outre le fait qu'ils informent le lecteur, pourront aussi inciter d'autres fonctionnaires à faire preuve d'énergie et d'imagination pour réaliser des progrès comparables dans leur ministère.

Les destinataires du rapport

À qui ce rapport s'adresse-t-il?

- Il s'adresse en premier lieu au *Premier ministre* qui, en tant que chef du gouvernement, est directement responsable devant le Parlement pour les programmes et les services fournis par le gouvernement aux Canadiens. C'est le Premier ministre qui, en décembre 1989, a lancé le processus de réforme et de renouvellement de la fonction publique sous le titre *Fonction publique 2000*.
- Ce rapport s'adresse également aux *ministres*, responsables des programmes et des services pour lesquels les Canadiens paient leurs impôts. Tout comme un simple particulier, les ministres se fient à la qualité et à la promptitude des services, aux conseils et à l'appui qui leur sont fournis par la fonction publique.
- Le rapport s'adresse aussi aux *parlementaires*, à qui il incombe de tenir les ministres responsables de leur gestion du gouvernement.
- Les *fonctionnaires* sont les auteurs de la réforme de la fonction publique, en même temps qu'ils en sont l'objet. Ils sont donc intéressés au premier chef par les changements apportés à leur milieu de travail, et par les nouvelles méthodes d'exécution des programmes et de prestation des services destinés aux Canadiens.

Ce rapport cherche aussi, et peut-être avant tout, à traiter des questions qui intéressent l'ensemble de la *population canadienne*.

Les Canadiens ont besoin des milliers de programmes et de services différents fournis par le gouvernement fédéral dans presque tous les secteurs de la vie économique et sociale du Canada, et ils les réclament. Il est dans l'intérêt des Canadiens d'avoir une fonction publique efficace. Ce seront eux qui jugeront de la réussite de notre projet de renouvellement.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

L'année 1991 a été difficile pour le Canada, et pour la fonction publique. Le processus de renouvellement constitutionnel actuellement en cours préoccupe les gouvernements fédéral et provinciaux et fait s'interroger tous les Canadiens quant à l'avenir du pays. Les gouvernements, ainsi que leurs employés, ont eu à composer avec le maintien des compressions budgétaires, et avec toutes les conséquences qu'elles entraînent, comme la diminution des ressources affectées aux programmes et les relations plus difficiles entre la direction et les employés.

La conjoncture n'est donc pas idéale pour procéder à la réforme des institutions ou d'essayer de redonner le sens du service dans une institution aussi vaste que la fonction publique. Malgré ces obstacles, et malgré les événements tels que la grève de 1991 dans la fonction publique, je suis en mesure de faire état de véritables progrès en matière de réforme et de renouvellement, et ceci dans un large éventail d'activités de tous les secteurs du gouvernement. Ces progrès sont manifestes dans les douzaines d'exemples figurant dans les pages du rapport complémentaire.

Nos progrès sont-ils aussi rapides que je le voudrais ? Non, mais les progrès sont constants, et je crois que le processus de changement se fait de lui-même et est bien enclenché. La réforme se poursuit parce que

tous les employés, peu importe leur niveau, ont compris la nécessité de remodeler leur milieu de travail, et de réorienter leurs efforts sur le service. Il s'agit là d'une réalisation importante.

La fonction publique a-t-elle été transformée au cours des 18 mois écoulés depuis la publication du Livre blanc ? Non, mais ce serait trop demander. Je peux affirmer cependant que le processus de transformation est en cours, et que la fonction publique de l'an 2000 sera très différente de celle d'aujourd'hui:

- elle se consacrera aux activités que seul le gouvernement peut et doit exercer;
- elle sera plus représentative de la population canadienne qu'elle sert;
- elle comprendra des personnes aux compétences diverses, y compris les employés déjà en place qui auront alors acquis de nouvelles compétences et qui travailleront dans des organisations d'une taille et d'une structure différente des ministères classiques;
- mieux encore, elle sera dirigée et gérée d'une nouvelle manière: elle sera encore plus axée sur le service et les résultats et mettra encore plus l'accent sur l'initiative individuelle, élément clé du succès.

À travers tous ces changements, je demeure persuadé qu'elle sera guidée, comme elle l'est aujourd'hui, par les valeurs traditionnelles de la fonction publique que sont la conscience professionnelle, l'impartialité et le service.

Menons-nous maintenant nos affaires d'une façon fondamentalement différente? Non, mais nous sommes *en train* de changer la façon dont nous menons nos activités - nous sommes plus conscients de la valeur de l'argent, plus orientés vers les résultats et plus réceptifs à l'innovation. Avec le temps, nous *servirons* mieux les Canadiens et de façon différente.

Tous les fonctionnaires comprennent-ils la nécessité du renouvellement et l'orientation que devrait prendre ce renouvellement ? Pas encore, mais c'est parce qu'en fin de compte ce sont les gens qui évoluent, et cela ne se fait pas en un jour.

L'essence de *Fonction publique 2000* est de changer la perception qu'ont les fonctionnaires à la fois d'eux-mêmes et de leur travail. À cet égard, *Fonction publique 2000* est un concept simple, bien qu'il nous ait fallu un moment pour bien cerner ses finalités. Nous nous évertuons à donner à tous les employés l'encouragement et les outils nécessaires pour qu'ils puissent mettre leur ingéniosité au service des Canadiens.

C'est ce que j'appelle un « changement de culture ». Et c'est à cette nouvelle culture qu'aspire *Fonction publique 2000*.

Tout ce que nous avons réalisé dans ce processus de renouvellement s'est fait grâce au dévouement de milliers d'employés, et ce à tous les niveaux, de la fonction publique. Ces réalisations illustrent aussi le leadership et l'engagement des gestionnaires qui se rendent compte que pour offrir un meilleur service aux

Canadiens, ils doivent s'appuyer sur les gens qu'ils emploient. C'est en investissant dans les gens et en encourageant l'esprit d'initiative que nous pourrons, dans les années à venir, relever les défis proposés au gouvernement et à la fonction publique.

.....1	Préface du Premier ministre au Livre blanc, <i>Fonction publique 2000, le renouvellement de la fonction publique du Canada</i> , Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1990.
.....2	<i>Ibid.</i>

[\[Table des matières\]](#)[\[Chapitre suivant\]](#)

II

REVUE DE L'ANNÉE 1991

Le renouveau de la fonction publique ne s'effectuera pas simplement au moyen de mesures législatives et administratives... Il exigera des changements fondamentaux d'attitudes de la part des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, au bout du compte, du public ³.

1991: Événements marquants

L'année 1991 a été une année au cours de laquelle les mesures prises dans le cadre des compressions budgétaires ont eu un effet direct sur la fonction publique. Les événements de l'année écoulée montrent que la voie du renouvellement est loin d'être sans embûches.

Le budget de 1991

Le budget de 1991 visait en partie à réduire encore davantage les dépenses du gouvernement. Ces réductions étaient nécessaires, non seulement pour maintenir l'ordre dans l'administration financière du gouvernement et pour réduire davantage le déficit, mais également pour montrer aux Canadiens que le gouvernement fédéral était prêt à donner l'exemple du contrôle des dépenses dans ses propres activités, et notamment par rapport aux niveaux de salaire.

Le gel des salaires

Le gouvernement a donc annoncé, après le dépôt du budget, qu'il n'y aurait pas d'augmentation dans les traitements et salaires de la fonction publique, tant pour les syndiqués que pour les non syndiqués, au cours de l'année 1991-1992, et qu'en 1992-1993 et 1993-1994, l'augmentation pourrait atteindre au plus 3 p. 100. Les salaires des sous-ministres et autres titulaires de postes nommés par le gouverneur en conseil ont également été gelés. Plus tard, le gouvernement a annoncé que la rémunération au rendement à l'intention des cadres supérieurs était également suspendue pour une année. La perte de la rémunération au rendement représentait une réduction moyenne de 5 p. 100 dans le salaire net des sous-ministres et des cadres supérieurs.

La réduction de 10 p. 100 du Groupe de la direction

En même temps, on réduisait de 10 p. 100 le nombre de cadres supérieurs au gouvernement. Ces quelque 4 750 hauts fonctionnaires sont placés au-dessous du sous-ministre. Cette diminution signifie que d'ici au 31 mars 1993, il y aura environ 475 cadres supérieurs de moins à la fonction publique. Au 31 mars 1992, on comptait 362 cadres supérieurs de moins.

De plus, on a mis en place un programme de diminution des niveaux de gestion à travers toute l'administration fédérale. Ce programme a permis d'éliminer, à quelques exceptions près, la présence de

plus de trois niveaux de gestion sous le sous-ministre dans tous les ministères du gouvernement.

La grève de 1991

Le gel des salaires dans la fonction publique a été fortement critiqué par les chefs des syndicats de la fonction publique. Ils ont fait remarquer que les augmentations consenties par le gouvernement fédéral depuis 1985 avaient été constamment plus faibles que celles consenties dans le secteur privé ou dans les fonctions publiques provinciales. Ils ont souligné que malgré l'image d'une fonction publique surpayée et sous-utilisée, le salaire moyen des membres des syndicats était bien plus bas que ne le voulait l'opinion courante ⁴.

Malgré les efforts des deux côtés pour éviter un arrêt de travail désastreux, la fonction publique connaissait, en septembre 1991, sa première grève nationale en plus de dix ans, lorsque les membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada ont entrepris une grève légale pour montrer leur désaccord avec la position prise par le gouvernement en matière de salaires.

La grève a représenté un événement important, tant pour les fonctionnaires sur les lignes de piquetage que pour ceux qui cherchaient à maintenir les programmes et les services pendant la durée de la grève. Les Canadiens qui n'ont pu obtenir l'accès aux services du gouvernement au cours de la grève ont dû se rendre compte à quel point ils dépendaient de ces services.

La grève a engendré de fortes tensions non seulement sur les lignes de piquetage, mais également au travail après le retour des grévistes. Les cadres de la fonction publique et les employés ont eu à rétablir une atmosphère sereine entre collègues qui s'étaient parfois opposés à propos d'une grève qui a soulevé bien des passions.

L'affaire Al-Mashat

L'affaire Al-Mashat a également retenu l'attention du public en 1991. Ce fut une difficile expérience pour tous les intéressés et dont personne - que ce soit le particulier ou l'institution - n'est sorti indemne. L'affaire a amené beaucoup de gens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, à s'interroger sur la doctrine régissant la responsabilité des ministres et des fonctionnaires. Les principes sont clairs: les ministres sont responsables devant la Chambre des communes des actions prises au gouvernement et par le gouvernement; les fonctionnaires doivent répondre de leurs actions devant leurs supérieurs, et en dernier lieu devant les ministres. L'annexe III du rapport complémentaire expose très clairement les principes et leur mise en application. Je tiens à attirer l'attention de tous les fonctionnaires afin qu'ils sachent sans l'ombre d'un doute où ils se situent par rapport à la responsabilité de leurs ministres et par rapport à leur propre responsabilité.

Les priorités de l'année écoulée

En mai 1991, j'ai donné aux sous-ministres cinq priorités en ce qui concerne le renouvellement de la fonction publique. Ces priorités étaient les suivantes:

- l'introduction de normes de service et d'enquêtes auprès des clients en vue d'améliorer le service et de bâtir un dialogue permanent avec les clients;
- la réduction des niveaux de gestion dans les ministères, dans le but d'accroître l'efficacité et la flexibilité;
- une plus grande délégation des pouvoirs, particulièrement en faveur des régions, encore une fois pour améliorer les services de première ligne;
- une meilleure planification des carrières, particulièrement en ce qui concerne les femmes;
- la promotion du travail des « conseils chargés du changement » dans les ministères, en tant que mécanismes devant assurer des progrès continus en matière de réforme et de renouvellement.

Le document *Fonction publique 2000, les progrès réalisés* fait état des réalisations dans ces domaines au cours des 18 derniers mois.

Les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires

Dans certains domaines, tels que dans la *réduction des niveaux de gestion*, les progrès ont été manifestes: à quelques rares exceptions près, il ne subsiste maintenant plus que trois niveaux de gestion sous celui de sous-ministre. Dans d'autres domaines, tels que dans les *normes de service*, le rythme des changements a été plus lent, mais il s'accélère maintenant, au fur et à mesure que les ministères se rendent compte des avantages que comporte l'élaboration de normes en consultation avec leurs clients.

On peut également noter des progrès substantiels en ce qui concerne la *délégation de pouvoirs*. Les délégations des organismes centraux *aux* ministères ont augmenté en général, dans certains cas de façon notable (sans pour autant toujours satisfaire la direction des ministères). La délégation *au sein* des ministères varie, comme c'est d'ailleurs de mise. La situation est différente dans les divers ministères, et la capacité des gestionnaires (aux différents niveaux dans les différents ministères) d'exercer correctement les responsabilités déléguées varie en fonction de leur expérience, de leur formation et de l'étendue des programmes. Je m'attends à d'autres progrès dans ce domaine au cours de l'année prochaine.

La désignation « *conseils chargés du changement* » s'applique aux forums ministériels réunissant un groupe représentatif d'employés et ayant pour but d'encourager l'innovation et le renouvellement, particulièrement dans les domaines ayant trait à la gestion des personnes. Dans presque tous les cas où on a eu recours à ce type de groupements, ils se sont révélés utiles dans la mise en branle et le renforcement du processus de changement dans les ministères. Je m'attends à ce qu'ils deviennent une caractéristique permanente de la bonne gestion au gouvernement.

C'est dans le domaine du *perfectionnement professionnel* que les résultats sont les plus incertains. D'un côté, de nombreuses mesures positives ont été prises par les ministères et les organismes en vue d'améliorer la formation et le perfectionnement, de promouvoir la mobilité et de mieux utiliser les ressources humaines. Ces initiatives sont décrites dans le rapport complémentaire. Bon nombre de ces nouveaux programmes ont

déjà eu un effet positif sur les emplois et les carrières des fonctionnaires . Ce sont des réalités, et non des plans ou des déclarations de bonnes intentions.

D'un autre côté, la portée de ces initiatives est demeurée limitée. Ceci est particulièrement vrai dans des domaines tels que l'équité en matière d'emploi et le perfectionnement professionnel à l'intention des employés du soutien administratif. Je ne suis pas encore prêt à dire que nous tirons tout le profit possible de l'immense réservoir de talents dont dispose la fonction publique. Je ne peux pas dire que nous ayons atteint notre plein régime dans l'acquisition de nouvelles compétences par nos employés. Le domaine du perfectionnement professionnel demeure un enjeu important pour les années à venir.

L'évaluation globale des progrès

Peu après le lancement de cette initiative, j'ai déclaré que *Fonction publique 2000* consiste en 10 p. 100 de changements législatifs, 20 p. 100 de changements dans les systèmes, et 70 p. 100 de changements des attitudes et des pratiques au sein des ministères et des organismes ⁵.

L'objectif d'ensemble de ces changements est d'offrir un meilleur service aux Canadiens et à leur gouvernement. Les sections qui suivent évaluent les progrès réalisés dans cette perspective.

Les améliorations dans le service

La mesure réelle du succès de *Fonction publique 2000*, ce sont les améliorations véritables apportées au service.

Les améliorations du service sont le fait de chacun des ministres et de leurs ministères, et souvent de chacune des unités de travail et de chacun des employés. Elles ne résulteront pas d'orientations ou de contrôles imposés de l'extérieur du ministère, bien que les organismes centraux puissent faciliter ces améliorations en simplifiant les méthodes, en déléguant plus de pouvoirs au ministère et, généralement, en encourageant l'innovation.

Le rapport complémentaire ⁶ fait état de nombreux exemples d'améliorations particulières apportées dans différents ministères, tels Revenu Canada, Impôt ou Pêches et Océans. Bon nombre de ces changements comportent des améliorations quantifiables relativement à la sensibilisation aux besoins des clients; ces améliorations pourraient faire l'envie de n'importe quelle grosse organisation du secteur privé.

Les Canadiens se rendent compte de ces améliorations, comme peuvent en témoigner tous ceux qui ont eu affaire récemment à leur service local de perception des impôts. Les formulaires ont été simplifiés, le service est plus rapide, et les innovations techniques sont évidentes. Autres exemples de ces améliorations: les demandes de passeports sont traitées dans les plus brefs délais et les fournisseurs ont accès aux tableaux d'affichage électroniques. Ces améliorations ont été faites malgré une *diminution* des ressources.

Les Canadiens se rendent compte que chaque dollar qu'ils ont durement gagné et qu'ils doivent payer à l'impôt ne leur rapporte plus autant en programmes et en services qu'il le faisait dans les années passées. Ils ont raison. En 1984, les Canadiens recevaient 1,33 dollars en programmes et en services pour chaque

dollar qu'ils payaient en impôt; la différence était empruntée. Aujourd'hui, alors que le gouvernement poursuit son programme de compressions budgétaires, les Canadiens continuent à payer leurs impôts, mais un plus fort pourcentage sert à payer l'intérêt sur la dette. Ce qui signifie pour la fonction publique qu'on ne peut plus améliorer les services en dépensant plus. Nous devons atteindre notre objectif en faisant montre d'un esprit novateur et en supprimant les obstacles bureaucratiques. C'est ce que nous faisons dans le cadre de *Fonction publique 2000*.

Un engagement en faveur de la consultation

Nous accomplissons des progrès importants dans la voie d'une consultation accrue des Canadiens dans l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. Il faut de la patience pour changer les attitudes des gens, et nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir avant que nous n'ayons atteint le niveau et la qualité de consultation auxquels les Canadiens et leurs gouvernements s'attendent. Néanmoins, les progrès sont sensibles.

Sous la direction des ministres, de plus en plus de ministères travaillent en collaboration étroite avec leurs clients en vue d'apporter des changements aux programmes ou à l'élaboration de nouveaux programmes.

On peut citer à cet égard la création par Emploi et Immigration Canada de la Commission de mise en valeur de la main-d'œuvre, et de ses bureaux régionaux, dans le but de faire pleinement participer les employeurs et les travailleurs aux décisions concernant l'affectation des fonds de formation. C'est là une toute nouvelle façon de procéder du gouvernement.

Il existe d'autres exemples, comme les larges consultations menées par Revenu Canada, Douanes et Accise avant la mise en œuvre de la TPS, et par Statistique Canada dans la préparation du recensement de 1991.

Pour résumer, la fonction publique sert le gouvernement et les Canadiens en s'attachant tout particulièrement aux points de vue des clients. Il faut donc de meilleures politiques et de meilleurs programmes et que les Canadiens comprennent mieux leur gouvernement.

Un changement dans la culture organisationnelle

À travers *Fonction publique 2000*, nous cherchons à créer un environnement dans lequel chacun des fonctionnaires pourra faire preuve de souplesse et d'initiative en prenant un véritable intérêt à se mettre au service des Canadiens.

Le changement est en train de se produire, souvent de façons qui sont difficiles à quantifier mais qui sont néanmoins réelles. Ainsi, de plus en plus d'organismes gouvernementaux font participer les employés à la définition des objectifs ministériels et des niveaux de service; de plus en plus d'entre eux adoptent des mécanismes de rétroaction ascendante et d'autres moyens pour améliorer les communications internes. Tous les ministères en viennent à accepter qu'une décentralisation réussie dépend de la confiance placée dans les employés.

En bien des endroits, il est possible de voir les premiers signes d'une réelle transformation dans la culture de

gestion. L'ancien modèle fondé sur « la hiérarchie et la supervision » n'a pas encore tout à fait disparu, mais il est appelé à être remplacé par un nouveau genre de culture institutionnelle dans laquelle les personnes sont considérées comme une ressource précieuse et où les décisions sont prises avec une plus grande participation des fonctionnaires.

La communauté des sous-ministres

Les sous-ministres relèvent directement des ministres; ils sont responsables de la direction d'institutions dotées de budgets qui peuvent atteindre des milliards de dollars et comptant des dizaines de milliers d'employés; ils exercent des responsabilités légales de gestion qui leur sont attribuées par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique; ils traitent quotidiennement avec des groupes clients de toutes sortes. En donnant l'exemple des valeurs de *Fonction publique 2000*, les sous-ministres peuvent montrer à tous leurs employés que le processus de réforme et de renouvellement est bien vivant dans leur ministère. Pour toutes ces raisons, ils jouent un rôle clé dans le processus d'ensemble du renouvellement de la fonction publique.

L'une de mes priorités personnelles a été l'établissement de meilleures communications au niveau supérieur. Pour cela, j'ai eu recours à des petits déjeuners hebdomadaires réunissant tous les sous-ministres, à des retraites annuelles, à des séances semestrielles avec la communauté des sous-ministres adjoints et à divers autres mécanismes. Un leadership efficace est fondé sur de bonnes communications et sur une approche collégiale du travail. C'est là l'un des principes de *Fonction publique 2000*.

Depuis ma nomination au poste de greffier, j'ai accordé une attention particulière à la gestion de la communauté des sous-ministres. Ce groupe de 50 personnes comprend environ 30 sous-ministres et environ 20 autres personnes occupant des postes de sous-ministres associés ou exécutant d'autres fonctions supérieures. L'un des objectifs clés de *Fonction publique 2000* a été d'assurer que les hommes et les femmes à ces niveaux supérieurs de la fonction publique possèdent les talents de chefs, de communicateurs et de gestionnaires nécessaires pour diriger les institutions du gouvernement dans les années à venir.

Je suis particulièrement heureux de voir les progrès que nous avons accomplis pour ce qui est de la représentation des femmes dans la communauté des sous-ministres. À l'heure actuelle, 10 des 50 sous-ministres, soit 20 p. 100 sont des femmes. Ce pourcentage est supérieur à celui du Groupe de la direction et on peut dire que la représentation des femmes est environ deux fois plus importante qu'en 1984. Je m'engage à obtenir des résultats similaires en ce qui concerne les membres des autres groupes désignés aux termes de la politique d'équité en matière d'emploi.

La représentation des sous-ministres francophones est restée sensiblement la même entre 1984 et 1991, soit environ 30 p. 100.

J'ai aussi tenu, et c'est une autre de mes priorités, à ce que les sous-ministres restent plus longtemps en poste. En 1986, les sous-ministres restaient en poste 18 mois en moyenne; en 1991, la durée moyenne de présence en poste avait été portée à 29 mois et environ 40 p.100 des sous-ministres occupaient leur emploi depuis trois ans ou plus. Cette augmentation régulière de la durée des fonctions a laissé davantage de temps aux sous-ministres pour bien connaître le ministère dont ils sont responsables et pour mieux gérer toute la

gamme de ses activités. Elle a également permis aux ministres et aux sous-ministres de mieux se connaître et de mieux fonctionner en équipe.

Une réforme réussie doit se faire de haut en bas comme de bas en haut. En affirmant clairement la responsabilité des sous-ministres en ce qui concerne la qualité de leur gestion des personnes et des organisations, nous transmettons à toute la fonction publique le message que la réforme constitue une priorité permanente.

Les mesures législatives

Le 18 juin 1991, le gouvernement présentait le projet de loi C-26 sur la *réforme de la fonction publique*. Ce projet de loi polyvalent modifie la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* ainsi que la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, de façon à concrétiser dans la réglementation les buts et les valeurs de *Fonction publique 2000*. Le projet de loi a été soumis à un long processus de consultation avec les employés et avec les syndicats de la fonction publique.

L'entrée en vigueur du projet de loi C-26 créera le cadre réglementaire nécessaire à un régime moderne de la gestion du personnel dans la fonction publique. Ce cadre autorisera des changements de classification, dans le but d'accroître la mobilité et les possibilités de carrière des employés. Il permettra également la mutation rapide des employés d'un poste à un autre au même niveau, avec leur accord. Il jettera les bases juridiques de la création des programmes d'équité en matière d'emploi. Il simplifiera les négociations collectives et rendra possible une résolution des conflits plus simple et plus constructive. Enfin, il uniformisera les dispositions concernant la cessation d'emploi et la rétrogradation.

Il serait trop long d'énumérer tous les changements que la *Loi sur la réforme de la fonction publique* introduira dans l'administration publique, mais qu'il suffise de dire que ces mesures législatives auront un effet très positif sur le fonctionnement de l'administration publique dans les années à venir.

Les systèmes

Ici encore, nous avons franchi quelques étapes importantes. Parmi les plus marquantes figurent:

- *l'introduction des budgets de fonctionnement*, qui donneront aux ministères et aux organismes une flexibilité beaucoup plus grande dans l'affectation des ressources afin de répondre aux besoins changeants des programmes;
- *la création d'organismes de services spéciaux*, une nouvelle forme d'organisation qui introduit l'approche du bilan final dans les activités d'affaires du gouvernement;
- *la création du Groupe de la direction*, qui comprend moins d'échelles de rémunération;
- *la délégation systématique de niveaux plus élevés d'autorité* par les organismes centraux aux ministères, et par les ministères aux régions, dans les domaines du personnel, des finances et de l'administration;

- *l'utilisation facultative des services*, dans des domaines tels que les services d'architecture, d'ingénierie et les services aux locataires;
- *la création de « conseils chargés du changement »* en tant que forums ministériels où les employés de tous les niveaux peuvent participer à la mise au point des améliorations à apporter à la gestion des personnes;
- *l'élaboration d'énoncés de mission* dans le but d'articuler une raison d'être claire et partagée et d'établir une culture axée sur les clients dans les ministères.

L'un des domaines où il est essentiel de réaliser des progrès au cours de l'année qui vient est celui de la *classification*. De toutes les réformes entreprises depuis le dépôt du *Livre blanc*, la classification est l'une des plus importantes. Une structure plus simple contribuera à donner une plus grande souplesse aux organisations; elle améliorera la mobilité et les possibilités d'avancement.

Le consensus sur la nécessité d'une réforme

Pour des milliers de fonctionnaires, *Fonction publique 2000* est devenu le cadre de référence qui leur permet de justifier les changements qu'ils veulent apporter dans leur milieu de travail. Les buts et les valeurs de *Fonction publique 2000* sont cités non seulement par les gestionnaires qui recherchent une plus grande efficacité ou une plus grande productivité, mais également par les employés, qui sont peut-être les premiers intéressés à la qualité de leur milieu de travail et à la qualité des services rendus aux Canadiens.

Bien sûr, ceci ne veut pas dire que tous les fonctionnaires ou que tous les syndicats de la fonction publique appuient sans réserve les changements faits jusqu'ici, ou ceux qui sont actuellement proposés au Parlement. Étant donné les événements de l'année écoulée, et le fait que le changement apporte toujours des bouleversements et apparaît souvent comme menaçant, il serait illusoire de s'attendre à l'adhésion totale de tous les concernés.

Mais même ceux qui demeurent critiques à l'égard de la façon dont s'est enclenché le processus de réforme ne nient pas la nécessité d'un changement au sein de la fonction publique. À cet égard, les nombreux points d'entente pour toutes les parties, tels que le besoin d'une réforme de la classification, le besoin de simplifier les méthodes de travail, le besoin de se concentrer sur le service et celui d'investir dans la formation, et l'importance de bonnes communications, montrent de façon plus éloquente que tout énoncé de politique ou tout sondage auprès des employés que la réforme de la fonction publique ne constitue pas une option, mais bien une nécessité.

.....3	Ibid., p. 118.
.....4	Le salaire moyen des membres du plus grand syndicat, l'Alliance de la fonction publique du Canada, en 1990, était de 33 066 dollars.
.....5	<i>Revitalisation et renouveau</i> , allocution prononcée devant l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada en janvier 1990.

.....6	Voir <i>Fonction publique 2000, les progrès réalisés</i> , Ottawa, 1992.
--------	--

[\[Chapitre précédent\]](#) [\[Table des matières\]](#) [\[Chapitre suivant\]](#)

III

LES ENJEUX DE L'ANNÉE 1992

Les domaines particuliers

De toute évidence, le rythme du changement est plus lent dans certains domaines de l'administration que dans d'autres. Pour certains, le changement est bienvenu, pour d'autres, par exemple ceux pour qui le changement signifie la perte d'avantages personnels ou professionnels, le changement s'annonce moins réjouissant. Le changement n'est pas sans inquiéter les nombreux fonctionnaires qui doivent faire face aux impératifs de la réduction des effectifs et des ressources.

Telles sont les réalités de la vie dans les grandes institutions. Elles ne sont pas le lot exclusif de notre fonction publique. Ces réalités ont cours dans tout processus de changement institutionnel.

Le scepticisme des employés

Ce sont souvent les employés des échelons « intermédiaires » qui sont les plus sceptiques devant les promesses de *Fonction publique 2000*. Ils sont conscients que des changements s'imposent, mais ressentent de l'incertitude, voire de l'appréhension, quant à la façon de réaliser le changement. Leur engagement face au métier de fonctionnaire et à servir le public client est indéfectible. Pourtant, ils se demandent si les réformes auxquelles ils assistent sont sérieuses, et si ces changements seront bénéfiques à la fonction publique.

Ces attitudes sont des attitudes saines. Elles reflètent l'esprit d'indépendance et le sens de l'engagement personnel qui ont longtemps caractérisé la fonction publique. Les fonctionnaires de tous les échelons se doivent de faire la preuve que la réforme est réelle, que le changement s'opère dans les meilleurs intérêts de tous les employés et que seule une fonction publique renouvelée nous permettra de servir les Canadiens comme ils le méritent.

Le renouveau dans les points de service

Du point de vue des personnes, le processus de réforme aura réussi lorsque l'employé de première ligne, c'est-à-dire la personne qui travaille à un comptoir de service dans un aéroport, dans une station d'inspection ou dans un centre d'emploi, aura la motivation, l'occasion et l'appui dont il a besoin pour servir les Canadiens du mieux possible.

Les priorités de l'année 1992

La fonction publique a un rôle primordial à jouer au moment où le Canada traverse une période difficile. Durant l'année qui vient, nous avons à atteindre trois grands objectifs.

Le service

Notre première tâche, de mon point de vue, doit être de réaliser des progrès significatifs aux yeux des Canadiens, dans le domaine du service. Cela suppose en particulier:

- de définir des normes de service, de les faire connaître et de les appliquer;
- d'améliorer sensiblement l'efficacité et la qualité de la prestation des services, à coût moindre, à l'aide de mécanismes comme le regroupement des services et le « guichet unique » annoncés dans le budget de 1992;
- de donner aux Canadiens des preuves d'un changement afin d'obtenir leur appui continu en faveur du renouvellement de la fonction publique.

Les ministères ayant réalisé les plus grands progrès jusqu'ici dans l'amélioration de leurs services sont ceux qui ont travaillé en étroite collaboration avec leurs clients. Cela doit demeurer une priorité pour tous les ministères l'année qui vient. La consultation, la mise en place de mécanismes de rétroaction régulière tels que les enquêtes auprès des clients, et le maintien de bonnes communications auront une réelle influence sur la qualité des programmes et sur la façon de les mettre en œuvre.

Les personnes

La grève de 1991 a eu un effet traumatisant sur la fonction publique. La grève a créé des tensions au sein de l'effectif et elle a amené bien des fonctionnaires à remettre sérieusement en question leurs valeurs et leur engagement envers l'organisation. Bien des leçons ont pu être tirées de ces événements par la direction, par les syndicats et par tous les employés. *Notre deuxième tâche doit donc être d'accélérer le processus de réconciliation et le mouvement de renouvellement au sein de chaque unité de travail, afin que notre capacité de servir les Canadiens demeure intacte et que le processus de changement puisse se poursuivre.*

Les sous-ministres s'emploieront de façon particulière:

- à communiquer avec leurs employés;
- à s'assurer que leurs employés savent dans quelle direction s'oriente la réforme;
- à examiner avec eux, et en toute justice, des questions comme la réduction des effectifs et des ressources;
- à prévoir des crédits destinés à la formation; et
- à mettre en œuvre des programmes d'affectation ministériels, afin d'élargir les connaissances et l'expérience professionnelles des employés.

Les sous-ministres et leurs équipes de direction doivent démontrer à tous les employés que les valeurs de *Fonction publique 2000* trouvent leur application dans la vie et les activités courantes de leur ministère.

Rien n'importe davantage que cela pour la crédibilité et la réussite de ce vaste processus de réforme.

Les communications internes

Notre troisième tâche concerne encore une fois le milieu interne et les divers efforts qui ont été déployés pour améliorer les communications au sein des ministères, et en particulier entre les administrations centrales et les régions. Nous sommes en train de modifier en profondeur notre façon de traiter avec les clients de l'extérieur. Je crois que nous devons accorder une égale attention à la consultation à l'interne, essentiellement pour les mêmes raisons, à savoir améliorer nos programmes et les services que nous offrons aux Canadiens.

Conclusion

Dans la difficile conjoncture actuelle, le premier devoir des fonctionnaires est bien entendu de *servir* - avec une loyauté et un engagement indéfectibles, avec ardeur et imagination, et avec le profond sentiment de fierté que leur inspire leur pays, dans le respect de leurs concitoyens.

Le second devoir de la fonction publique est de poursuivre les efforts entrepris pour se renouveler. Si le Canada est appelé à survivre et à prospérer, il le devra, en partie, aux avantages que lui apporte une fonction publique engagée, moderne, souple et de très haute qualité. Tel est sans doute un des plus importants héritages que nous puissions léguer aux générations futures .

[\[Chapitre précédent\]](#)[\[Table des matières\]](#)

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. BT74-1/10-1992-1

ISBN 0-662-59110-0

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

[\[Retourner à la Table des matières\]](#)
