



CANADA

Quatrième rapport annuel

au

Premier ministre

sur

la fonction publique du Canada

Jocelyne Bourgon

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

Canada. Bureau du Conseil privé

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

Annuel.

1^{er} (1991-1992)-

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Fourth annual report to
the Prime Minister on the Public Service of Canada.

En tête du titre des 1^{er} et 2^e rapports : Fonction
publique 2000.

ISSN 1193-7637

ISBN 0-662-62813-6

N^o de cat. BT74-1/10-1997

“CP-01/1997”

1. Fonction publique 2000 (Canada) — Périodiques.
 2. Fonction publique — Réforme — Canada — Périodiques.
 3. Fonction publique — Canada — Personnel — Direction —
Périodiques.
- I. Titre.

JL 106

354.71'0005

C93-07047-4F

<http://canada.gc.ca>

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés
pour désigner des personnes englobent à la fois les hommes et les
femmes.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 1997

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL AND
SECRETARY TO THE CABINET



GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ET
SECRÉTAIRE DU CABINET

Le 3 février 1997

Monsieur le Premier ministre,

Je me fais un plaisir de vous présenter le quatrième rapport annuel sur la fonction publique du Canada, rapport préparé en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Cette année, le rapport fait le point sur les progrès réalisés à l'égard de la redéfinition des rôles et responsabilités du gouvernement du Canada. Il traite aussi des profonds changements qu'apporte cette redéfinition à la société canadienne, au moment où les gouvernements établissent de nouveaux rapports entre eux, jettent les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société et modifient leurs relations avec les citoyens.

Le rapport de l'an dernier précisait, à la lumière de l'évolution du rôle du gouvernement, les trois grandes tâches auxquelles devait s'appliquer la fonction publique du Canada : la modernisation de la prestation des services, le renforcement de la capacité d'élaborer des politiques et l'instauration d'une institution nationale dynamique adaptée aux besoins de l'avenir. Le rapport de cette année porte sur les progrès réalisés à cet égard et sur le travail qui reste encore à accomplir pour continuer dans cette voie.

La fonction publique du Canada contribue de façon substantielle à la performance du pays et au bien-être des citoyens. Les Canadiens et leurs élus ont toujours pu compter sur une des meilleures fonctions publiques au monde. L'un des grands défis de l'heure sera donc de faire en sorte qu'il en soit de même à l'avenir.

Monsieur le Premier ministre, sous votre gouverne et avec votre appui, les hommes et les femmes qui oeuvrent au sein de la fonction publique sauront se montrer à la hauteur des défis qui les attendent. Il est de notre devoir de laisser en héritage à ceux et celles qui nous succéderont une institution dynamique adaptée aux besoins de l'avenir et composée de professionnels dévoués, hautement qualifiés et capables de relever les défis de leur temps.

Jocelyne Bourgon

Table des matières

I — Introduction	1
II — Le rôle de l'État	3
<i>Rétablir l'autonomie financière</i>	3
<i>L'Examen des programmes</i>	5
Établir de nouveaux rapports entre les gouvernements	8
Jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société	11
Renforcer les rapports entre l'État et le citoyen	14
<i>Sommaire</i>	15
III — Le secteur public du gouvernement du Canada	17
<i>La diversité du secteur public</i>	17
<i>Les fonctions essentielles du secteur public</i>	20
IV — Moderniser la prestation des services	21
<i>Les progrès accomplis</i>	21
<i>Le souci d'un bon service</i>	26
<i>Les prochaines étapes</i>	28

V — Renforcer la fonction d’élaboration des politiques	31
<i>Les défis à relever</i>	31
<i>Les progrès accomplis</i>	33
<i>Les prochaines étapes</i>	37
VI — La relève	41
<i>Introduction</i>	41
<i>La situation actuelle</i>	43
<i>La relève, notre plus grand défi</i>	48
<i>La planification ministérielle</i>	52
<i>Le soutien de l’organisation</i>	53
Le perfectionnement accéléré des cadres supérieurs	54
La présélection des candidats au niveau de sous-ministre adjoint	54
Les nominations de sous-ministres adjoints au niveau	55
La rémunération et le maintien en poste	57
Le soutien aux groupes professionnels	57
Le recrutement externe	58
<i>Conclusion</i>	58
VII — Conclusion	61

I

Introduction

Le rapport de l'an dernier présentait un survol des tendances internationales qui influent sur le rôle et les activités de l'État et du secteur public dans les pays occidentaux. Un an plus tard, la mondialisation, les nouvelles technologies de l'information, les contraintes financières et la nouvelle donne démographique continuent d'orienter la réforme.

Tous ces facteurs de changement ont amené les administrations publiques à repenser le rôle de l'État, les rapports entre l'État et le citoyen et, par extension, l'organisation du secteur public et l'interaction entre ses agences. Bien que les pays occidentaux aient à affronter les mêmes changements globaux, chaque gouvernement se restructure à sa manière. Le rapport de l'an dernier affirmait en conclusion qu'étant donné l'évolution du rôle de l'État, trois tâches principales attendaient la fonction publique du Canada. Aujourd'hui, ces tâches sont encore d'actualité. Il s'agit :

- de moderniser la prestation des services;
- de renforcer la fonction d'élaboration des politiques;
- de bâtir une institution nationale dynamique et prête à répondre aux besoins de l'avenir.

Le rapport de cette année fait état :

- des progrès accomplis dans le rajustement du rôle et des responsabilités du gouvernement du Canada;

- des progrès relatifs aux trois tâches principales énoncées plus haut;
- du travail qu'il reste à accomplir pour mener à bien les réformes souhaitées.

II

Le rôle de l'État

Soumises aux tendances internationales exposées dans le rapport de l'an dernier, toutes les administrations publiques canadiennes doivent adapter leur rôle aux besoins et aux moyens de la société d'aujourd'hui. Elles ont d'ailleurs fait des progrès considérables à cet égard. Cette redéfinition aura une forte incidence sur toutes les administrations publiques et sur chaque citoyen.

C'est la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale que

*Nous sommes
actuellement, au Canada,
les acteurs et les témoins
d'une étape marquante de
l'évolution du rôle
de l'État.*

des transformations aussi profondes et d'une telle ampleur s'opèrent en si peu de temps. L'avenir nous dira si les gouvernements ont pris les bonnes décisions et ont trouvé le juste équilibre, mais, chose certaine, il est clair que nous sommes actuellement, au Canada, les acteurs et les témoins d'une étape

marquante de l'évolution du rôle de l'État.

Rétablir l'autonomie financière

Pour la première fois depuis longtemps, le Canada est sur le point de recouvrer son autonomie financière. On entrevoit le bout du tunnel.

Il y a cinq ans, le pays était confronté à de graves difficultés financières, aux niveaux tant fédéral que provincial. En 1992-1993, le déficit des administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales atteignait 9,6 p. 100 du produit intérieur brut (PIB). Aujourd'hui, sept provinces ont réussi à équilibrer leur budget et

cinq d'entre elles ont commencé à rembourser leur dette. En conséquence, le déficit combiné des provinces et des territoires a été réduit de 50 p. 100 depuis 1992-1993.

Pour ce qui est du déficit du gouvernement du Canada, il s'élevait à 6 p. 100 du PIB en 1993-1994. Par rapport au PIB, les besoins financiers du gouvernement du Canada en 1997-1998 (le montant des nouveaux emprunts contractés sur les marchés financiers) seront à leur niveau le plus bas depuis 1969-1970, et ils seront inférieurs à ceux de tous les autres gouvernements centraux du G-7. D'ici 1998-1999, les dépenses de programmes fédérales (c'est-à-dire toutes les dépenses de programmes sauf le service de la dette) seront à leur niveau le plus bas, en pourcentage du PIB, depuis 1949-1950.

Ce renversement s'est fait sans perturbation majeure des services et des systèmes et sans les conflits violents que d'autres pays ont connus. Ces résultats témoignent non seulement de la détermination des ministres et des gouvernements qui ont pris des décisions difficiles, mais aussi, et dans une large mesure, de la créativité et de l'ingéniosité des fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui ont proposé des projets ambitieux et en ont surveillé attentivement la réalisation. Cette tâche se poursuit tous les jours, avec patience, compétence et rigueur.

Il est encore trop tôt pour mesurer les répercussions de ces changements, mais on peut déjà supposer que, si les gouvernements continuent sur leur lancée :

- les Canadiens d'aujourd'hui ne laisseront pas en héritage à la prochaine génération une dette sans cesse croissante;
- les gouvernements pourront de nouveau investir dans l'avenir du pays;
- la compression des effectifs du secteur public prendra fin.

Ces résultats impressionnants ont été atteints en très peu de temps.

Les administrations publiques ont dû se mettre à faire des choix difficiles et à établir clairement leurs priorités.

Pour y arriver, les administrations publiques ont dû cesser d'essayer de « faire plus avec moins » et se mettre à faire des choix difficiles et à établir clairement leurs priorités.

Compte tenu du rôle essentiel que joue le secteur public dans une société harmonieuse, les gouvernements devront bientôt trouver réponse à deux questions essentielles :

1. Que devrait faire l'État, avec les moyens dont dispose la société, pour assurer le bon fonctionnement d'une société moderne?
2. À l'aube du prochain millénaire, quelles devraient être les priorités à privilégier pour contribuer au bien-être du Canada et des Canadiens?

L'Examen des programmes

L'un des pivots des mesures de renouvellement du gouvernement du Canada a été l'Examen des programmes. Cet exercice a permis de revoir l'ensemble des programmes et activités du gouvernement afin de redéfinir le rôle de l'État à l'avenir, compte tenu des moyens du pays.

Les résultats de l'Examen ont été dévoilés par le président du Conseil du Trésor à la Chambre des communes, le 7 mars 1996. La déclaration que ce dernier a faite au sujet du rôle fondamental de l'État revêt une importance particulière, car elle contribue à orienter les activités de l'État et à établir des critères de base pour les évaluer.

Dans sa déclaration, le président affirmait que pour bien servir les Canadiens, le gouvernement du Canada devrait faire porter ses efforts sur les cinq rôles fondamentaux suivants :

1. *Veiller à ce que les représentants du Canada s'expriment à l'unisson sur la scène internationale.* Ce rôle témoigne de la nécessité de défendre la souveraineté du Canada dans la communauté internationale et englobe des domaines tels que la politique étrangère, le commerce international, le maintien de la paix, l'immigration et la défense.
2. *Protéger et renforcer l'union économique canadienne.* C'est principalement grâce à l'union économique canadienne que les entreprises et industries du Canada peuvent apprendre à soutenir la concurrence dans une économie mondiale. Cette union représente également l'espace économique où les Canadiens échangent des biens et services, où se développent les richesses et se créent les emplois. Le rôle de l'État à cet égard comprend l'établissement de lois cadres assurant le bon fonctionnement des marchés — entre autres, en matière de faillites, de concurrence et de propriété intellectuelle — de même qu'une fonction de réglementation, par exemple dans les domaines de la protection des consommateurs et de la protection de l'environnement.
3. *Protéger et renforcer l'union sociale canadienne et la solidarité au Canada.* L'union sociale contribue à la qualité de vie et à la sécurité de tous les citoyens. C'est la société de l'entraide. Elle permet d'attirer et de conserver les investissements nationaux et internationaux et joue un rôle de premier plan dans la création d'emplois. Elle vient en aide aux personnes les plus démunies telles que les jeunes, les personnes âgées ou les sans-emploi, grâce à un ensemble de programmes de transfert et de péréquation. L'union sociale contribue au renforcement de la fédération.

4. *Gérer la mise en commun des ressources destinées à des objectifs communs là où un seul programme ou centre d'expertise serait plus efficace et où la diversité n'est pas essentielle.* Il faut saluer à ce titre, parmi tant d'autres, l'apport de la Commission géologique du Canada, du Service hydrographique du Canada, du Service de l'environnement atmosphérique et de Statistique Canada. À l'évidence, les citoyens sont parfois mieux servis lorsque les administrations publiques mettent leurs ressources en commun.
5. *Se faire le protecteur des droits des citoyens dans une société démocratique de tradition parlementaire régie par la primauté du droit, laquelle préserve et favorise les valeurs et l'identité du Canada tout en prônant sa diversité.* Ce rôle englobe toute une gamme d'activités telles que la responsabilité fiduciaire du gouvernement envers les autochtones, les langues officielles et l'application des lois. La sécurité physique et matérielle, qui est l'un des traits dominants du Canada, contribue à la qualité de vie et au niveau de vie des Canadiens.

La mise en oeuvre est toujours l'étape la plus délicate d'une réforme. Elle exige du courage, de la persévérance et de la détermination. C'est aussi elle qui permet de juger de la valeur réelle de la réforme.

Ce n'est que lorsque la mise en oeuvre de ces décisions aura donné sa pleine mesure que les Canadiens pourront constater toute l'ampleur de la réforme en cours. Le résultat le plus évident jusqu'à maintenant a été le retrait progressif de l'État, faisant suite aux choix épineux pris par les gouvernements pour réduire ou supprimer certains services afin d'adapter leurs activités aux besoins et aux moyens de la société d'aujourd'hui.

Quand on y regarde de plus près, on s'aperçoit qu'en prenant ces mesures pour réduire les niveaux d'endettement et équilibrer les budgets au Canada, les gouvernements contribuent à une profonde transformation de la société canadienne. Cette transformation consistera à :

Les gouvernements contribuent à une profonde transformation de la société canadienne.

- établir de nouveaux rapports entre les gouvernements;
- jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société;
- renforcer les rapports entre l'État et le citoyen.

Les réformes entreprises jusqu'à maintenant vont inspirer les transformations à venir.

Établir de nouveaux rapports entre les gouvernements

La redéfinition du rôle des administrations publiques au Canada a eu pour effet de réduire

Le débat public sur le chevauchement et le double emploi est dépassé par les événements.

considérablement le chevauchement et le double emploi qui existaient encore il y a quelques années à peine. Aujourd'hui, le débat public sur le chevauchement et le double emploi est dépassé par les événements, puisque bon

nombre des problèmes qui préoccupaient les gouvernements et le

public dans les années 80 et au début des années 90 ont déjà été résolus ou sont sur le point de l'être. En voici quelques exemples :

- Le gouvernement du Canada a redéfini son rôle dans le secteur des forêts, des mines et de l'énergie afin de mettre l'accent non plus sur les interventions locales mais sur la recherche, et ce, bien souvent dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales.
- Certaines provinces ont fermé leurs bureaux à l'étranger et ont maintenant recours au réseau canadien de missions à l'étranger.
- Les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis leurs ressources en commun afin de créer la Commission canadienne du tourisme, laquelle est chargée de promouvoir le Canada à l'étranger et de coordonner leurs activités au pays.
- Le gouvernement du Canada a annoncé qu'il n'exercerait pas son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans certains secteurs de compétence exclusifs aux provinces sans le consentement de la majorité d'entre elles.
- Dernièrement, le gouvernement du Canada a conclu avec l'Alberta et le Nouveau-Brunswick des ententes en vertu desquelles il leur cède diverses responsabilités relatives au marché du travail en rapport avec leur clientèle bénéficiant de l'assurance-emploi.

Les progrès accomplis permettront maintenant de passer de la clarification des rôles et des responsabilités, à la tâche plus complexe, mais plus exaltante, de façonner un partenariat modernisé entre les administrations publiques canadiennes.

À mesure que les décisions touchant les rôles et les responsabilités

La notion de divisions étanches cède le pas à celle de l'interdépendance des administrations publiques.

des gouvernements sont mises en oeuvre, les administrations publiques découvrent qu'elles auront beau rationaliser et comprimer leurs effectifs, définir et préciser leurs tâches et leurs responsabilités, elles devront néanmoins conjuguer

leurs efforts pour répondre aux besoins du Canada et des Canadiens au XXI^e siècle. Afin de mieux servir le citoyen, la notion de divisions étanches cède le pas à celle de l'interdépendance des administrations publiques. Là encore, les effets de ce changement commencent à se faire sentir.

- En ce qui concerne la création d'emplois, tous les gouvernements comprennent maintenant qu'ils doivent se concerter. Aucun gouvernement ne contrôle tous les leviers à lui seul, et chacun doit contribuer à créer un environnement propice à la croissance et à la création d'emplois — l'action de l'un influe sur tous les autres.
- De même, une union sociale efficace n'est pas tant affaire de juridiction que de transférabilité des droits, de mobilité et d'entraide, privilèges consentis à tous les citoyens où qu'ils soient. Il ne s'agit pas de cerner si les gouvernements ont un rôle, mais plutôt comment ils choisiront d'exercer leurs rôles respectifs de concert avec d'autres.

Si l'on se fie aux progrès accomplis jusqu'à maintenant — pourvu que les intéressés le veuillent et que les circonstances s'y prêtent — on pourrait bien assister à l'émergence de nouveaux rapports entre les gouvernements au cours des prochaines années. Les prochains défis consisteront à fixer des priorités et à prendre des

décisions ensemble. À la longue, la prestation des services pourrait s'en trouver profondément changée.

Jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société

Les efforts déployés par les gouvernements pour repenser le rôle de leurs secteurs publics ont permis de dégager certaines conclusions quant à la gestion publique dans une société moderne :

- Les Canadiens doivent pouvoir compter à la fois sur un secteur public *et* sur un secteur privé qui fonctionnent bien et qui travaillent de concert. Bien qu'il soit nécessaire de redéfinir périodiquement le rôle de l'État, certaines fonctions et activités restent du ressort de l'administration publique. Par contre, il vaut mieux laisser certaines fonctions et activités aux personnes qui doivent prendre des initiatives répondant à leur intérêt légitime.
- L'intérêt public n'est pas la responsabilité exclusive du gouvernement. De nombreux groupes, intervenants et citoyens y contribuent aussi.
- Pour que le gouvernement puisse remplir sa mission de gardien

Les gouvernements doivent s'initier au partenariat.

de l'intérêt public, il doit trouver la place qui lui revient, aux côtés des autres membres de la société. Il doit s'appuyer sur ses partenaires. Il doit reconnaître, encourager, récompenser et orienter leur contribution au bien

public. Autrement dit, les gouvernements doivent s'initier au partenariat.

Les partenariats entrepris dans l'intérêt public peuvent contribuer grandement à la réforme du secteur public. Ils peuvent s'avérer avantageux :

- pour les clients et les *citoyens*, qui veulent avoir voix au chapitre en ce qui concerne les services qu'ils reçoivent et qui sont disposés à accepter plus de responsabilités;
- pour les divers *intervenants*, qui peuvent mettre leurs ressources en commun pour obtenir des résultats supérieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir individuellement;
- pour les *administrations publiques*, qui peuvent regrouper les services qu'elles offrent à la population, soit par l'intégration horizontale des services de plusieurs ministères ou par l'intégration verticale des services des divers gouvernements.

Créer des partenariats dans l'intérêt public n'est pas chose facile; il faut y consacrer du temps, changer les mentalités et être disposé à accepter les responsabilités qui en découlent. Mais, ces partenariats peuvent donner des résultats allant bien au-delà de ce qu'aurait pu accomplir seule l'une ou l'autre des parties.

Il existe déjà de nombreux exemples de partenariats formés dans l'intérêt du public :

- Le Système de navigation aérienne est une société commerciale sans but lucratif constituée et financée par de multiples intervenants qui peuvent ainsi prendre part aux décisions touchant l'utilisation des recettes, la fixation des droits d'utilisation, les dépenses à long terme et les normes de service. Le gouvernement obtient en contrepartie un système de navigation aérienne sûr et efficace.
- Les fabricants de produits alimentaires font appel à une société privée sans but lucratif pour faire approuver les messages publicitaires qu'ils veulent faire passer à la télévision. Le

gouvernement vérifie si la société respecte les lignes directrices en octroyant les autorisations. Les entreprises sont heureuses de pouvoir obtenir leur approbation en quelques heures seulement au lieu de quelques mois, et les consommateurs n'en sont pas moins bien protégés pour autant.

- Les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux s'emploient à optimiser les services d'inspection des aliments des trois ordres de gouvernement. Par exemple, en Alberta, les trois ordres de gouvernement ont préparé des plans d'action communs sur la salubrité des aliments, entre autres en ce qui concerne l'évaluation des risques et la préparation aux situations d'urgence. De plus, un projet pilote visant à regrouper les services fédéral et provinciaux d'inspection des produits laitiers a permis de rationaliser considérablement le système en autorisant un seul fonctionnaire, qu'il soit provincial ou fédéral, à effectuer des inspections pour le compte des deux ordres de gouvernement. Grâce à ce partenariat, les gouvernements ont réussi à préserver l'intégrité du programme de salubrité des aliments tout en maintenant la compétitivité de l'industrie alimentaire.
- Forintek Canada Corp. est une société sans but lucratif à laquelle prennent part l'administration fédérale, 6 administrations provinciales et 155 entreprises privées. Elle effectue des travaux théoriques et pratiques de recherche et de développement dans le domaine des produits du bois. En mettant leurs ressources en commun, les partenaires sont en mesure de réunir une masse critique de talents techniques et scientifiques qui leur permet de réaliser des économies importantes et de tirer des bénéfices excédant de beaucoup leur contribution. Ce partenariat offre aux entreprises des « services privés », tels que la recherche de marché, et aux administrations publiques des « services publics », tels que la recherche sur la sécurité publique et l'environnement.

Tous ces partenariats montrent bien que pour défendre l'intérêt

Les partenariats montrent que pour défendre l'intérêt public, il n'est pas toujours nécessaire que les administrations publiques fassent tout elles-mêmes.

public, il n'est pas toujours nécessaire que les administrations publiques fassent tout elles-mêmes. Bien qu'il existe déjà de nombreux exemples de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, les leçons tirées des expériences en cours dans toutes les administrations publiques et

dans tous les ministères favoriseront l'émergence de nouveaux partenariats.

Renforcer les rapports entre l'État et le citoyen

En établissant de nouvelles priorités, les administrations publiques changent les rapports entre l'État et le citoyen.

L'une des raisons pour lesquelles les citoyens appuient leurs

Les citoyens s'attendent à une meilleure gestion.

gouvernements au moment où ces derniers ont des décisions nécessaires et difficiles à prendre pour établir des priorités et adapter leurs programmes et services aux

moyens de la société, est qu'ils s'attendent à une meilleure gestion et à une meilleure qualité des services qui leur sont offerts. Ils s'attendent aussi à ce que les administrations publiques :

- tirent parti des nouvelles technologies pour leur offrir des services qui sont mieux adaptés à leurs besoins, qui sont plus pratiques et efficaces et qui leur donnent plus d'autonomie;

- organisent le travail en fonction de leurs besoins (p. ex., horaire flexible, guichet unique);
- conçoivent les services en fonction de l'ensemble de leurs besoins. Ils veulent être en mesure de trouver en un seul endroit *tout* ce dont ils ont besoin, de la *façon* qui leur convient, sans se demander à *qui* ils doivent s'adresser. Ils souhaitent que les différents ministères fédéraux conjuguent leurs efforts (intégration horizontale) et que les différents ordres de gouvernement se concertent (intégration verticale);
- les aident à établir des liens avec toutes les communautés auxquelles ils appartiennent, que ce soit aux antipodes ou dans leur quartier.

Sommaire

Les administrations publiques canadiennes vivent présentement à l'heure de l'innovation et de la modernisation. Nous assistons à l'établissement de nouveaux rapports entre les ordres de gouvernement, à la création de partenariats avec d'autres secteurs et à la transformation des rapports entre l'État et le citoyen. À long terme, ces efforts conjugués pourraient amener les administrations publiques à modifier considérablement leur façon de servir les Canadiens. Ils pourraient également contribuer au renouvellement de la fédération et au renforcement de l'unité canadienne.

III

Le secteur public du gouvernement du Canada

Pour comprendre les réformes en cours dans le secteur public, il faut savoir en quoi consiste le secteur public du gouvernement du Canada à l'heure actuelle.

La diversité du secteur public

Le secteur public est très diversifié. Aujourd'hui, le secteur public du gouvernement du Canada se compose de 24 ministères, de 37 sociétés d'État, de 26 tribunaux et organismes quasi judiciaires et d'au moins 48 agences de service de types divers. Chaque organisation a sa raison d'être, un rôle et une culture qui lui sont propres.

Le secteur public est très diversifié.

Chaque type d'organisation est mieux adapté à certaines formes d'activités et se distingue par son régime de gestion, la marge de manoeuvre accordée à ses gestionnaires et la nature du régime d'imputabilité des ministres et des employés.

L'ensemble du secteur public du gouvernement du Canada

Un ministre est responsable d'un ensemble, ou d'un portefeuille, d'organisations distinctes, mais interreliées.

comprend aujourd'hui l'équivalent de 370 000 emplois à temps plein, dont moins de la moitié, soit environ 170 000, dans les ministères. Chaque organisation relève d'un

ministre et, par son intermédiaire, du Parlement. Un ministre est

donc responsable d'un ensemble, ou d'un portefeuille, d'organisations distinctes, mais interreliées, qui comprend :

- *Un ministère* — qui est chargé de répondre aux besoins du ministre et du gouvernement, de façonner les lois et les politiques et de fournir les services qui requièrent la surveillance et les directives régulières du ministre.

De par les lois créant les ministères, le ministre a le pouvoir général de gérer et de diriger le ministère. Ces lois désignent le sous-ministre comme administrateur général et responsable de la gestion des ressources financières et humaines du ministère. Le sous-ministre doit rendre compte au ministre de la gestion du ministère et des conseils fournis ainsi que des gestes posés par les employés du ministère.

- *Des agences de service* — qui offrent des services conformément à un mandat et à un cadre législatif; elles sont habituellement gérées sur la base d'un cadre d'imputabilité des résultats plus étroit et ne requièrent qu'une surveillance générale de la part du ministre. Bon nombre de ces agences sont créées en vertu d'une loi qui précise leur mode de responsabilisation. Généralement, le ministre est responsable de ces agences et doit rendre compte de leurs activités. Bien que les rapports de force et les liens hiérarchiques entre les chefs d'agences, le Parlement et le ministre varient de l'une à l'autre, la gestion en incombe habituellement au chef, sous la direction du ministre.
- *Des sociétés d'État* — qui offrent des services selon le modèle de l'entreprise privée et conformément à un cadre stratégique et législatif. Le ministre exerce une surveillance générale auprès de ces sociétés en approuvant leur plan d'activités pluriannuel et en présentant leur rapport annuel au Parlement.

Les sociétés d'État ont leurs propres lois, lesquelles précisent les responsabilités du ministre, du conseil d'administration et du chef de la société. Elles sont comptables au Parlement par l'intermédiaire des ministres, dont le rôle consiste, entre autres, à présenter des recommandations au gouverneur en conseil à propos de la nomination des membres du conseil d'administration, à approuver les plans d'activités avant de les présenter au Conseil du Trésor et à déposer les rapports annuels. Le président d'une société d'État en est le premier dirigeant et, à ce titre, il dirige et contrôle les activités de la société au nom du conseil d'administration.

- *Des tribunaux* — qui rendent des jugements ou entendent des appels afin de veiller à l'application des politiques gouvernementales de façon autonome, sans lien de dépendance avec le gouvernement. Leur efficacité dépend de leur indépendance.

Le ministre est généralement comptable au Parlement des activités des tribunaux de son portefeuille, mais il entretient avec eux le « maintien des distances » nécessaire à leur fonction. Son rôle se limite habituellement à présenter des recommandations au gouverneur en conseil à propos de la nomination des membres des tribunaux et à déposer le rapport annuel. Le président d'un tribunal en est habituellement le premier dirigeant, et à ce titre, il supervise et dirige les activités et le personnel du tribunal.

Ces structures décrivent l'état *actuel* des choses dans le secteur public du gouvernement du Canada. Chaque type d'organisation comporte des avantages et des inconvénients, et chacun d'eux est en voie de transformation. Dans le passé, un modèle unique d'organisation ne répondait pas aux besoins du secteur public et il en sera de même à l'avenir.

On verra probablement plus de diversité.

Dans les années à venir, on verra probablement plus — et non moins — de diversité à mesure que le gouvernement apprendra :

- à travailler en partenariat,
- à intégrer la prestation des services des divers ministères et ordres de gouvernement,
- à tirer parti des nouvelles technologies de l'information.

Le défi qui nous attend est d'encourager l'innovation tout en veillant à ce que les valeurs et principes de base du secteur public soient respectés, à ce que la responsabilité des ministres demeure intacte et à ce que le Parlement puisse continuer d'exercer son droit de regard légitime.

Les fonctions essentielles du secteur public

Le rapport de l'an dernier décrivait assez longuement les fonctions essentielles du secteur public, qui sont :

- d'aider le gouvernement et les ministres à façonner les politiques et les lois;
- de servir les citoyens en leur offrant des services dans le cadre des lois et politiques en vigueur.

Après avoir redéfini en grande partie le rôle fondamental du gouvernement du Canada, il faut maintenant chercher à déterminer comment le secteur public devra s'y prendre pour bien remplir son double rôle d'offrir des services aux citoyens dans la société contemporaine et d'assurer un soutien stratégique au gouvernement et aux ministres. Le chapitre IV traite des progrès accomplis depuis un an dans la prestation des services et le chapitre V, du renforcement de l'élaboration des politiques.

IV

Moderniser la prestation des services

Le rapport de l'an dernier soulignait que l'un des trois défis principaux de la fonction publique du Canada serait de moderniser la prestation des services. Cela signifiait adapter les programmes et services aux besoins des citoyens et explorer de nouveaux modèles organisationnels, y compris le partenariat avec d'autres ordres de gouvernement et d'autres secteurs de la société.

Les progrès accomplis

Comme en témoignent les solutions ingénieuses et innovatrices

L'innovation se pratique à tous les échelons, et plusieurs fonctionnaires se sont faits les « champions » de la réforme du secteur public.

qu'ils proposent pour améliorer la prestation des services, les fonctionnaires ont démontré qu'ils sont prêts à répondre aux attentes des citoyens. Dans toutes les administrations publiques, dans de nombreuses organisations et dans toutes les régions du pays, on s'emploie à moderniser l'exécution des tâches et la prestation des services et à établir des partenariats. L'innovation se

pratique à tous les échelons, et plusieurs fonctionnaires se sont faits les « champions » de la réforme du secteur public.

Bien qu'il reste beaucoup à faire, il faut souligner les progrès accomplis et profiter des enseignements qu'apportent ces innovations. Les réformes entreprises jusqu'à maintenant sont

trop nombreuses pour que nous puissions les énumérer toutes ici, mais il convient de mentionner quelques exemples prometteurs :

1. Des *guichets uniques de service* sont en train d'être mis sur pied pour mieux répondre aux divers besoins des clients et leur offrir une gamme de services en un même point.
 - Les Centres de services aux entreprises du Canada, qui existent dans toutes les provinces, regroupent les activités et services de plusieurs ministères fédéraux et, bien souvent, ceux des provinces et du secteur privé. Ils offrent un point de service unique aux clients qui veulent se prévaloir des programmes gouvernementaux destinés aux entreprises.
 - Durant la dernière année, Développement des ressources humaines Canada a restructuré son réseau de services en établissant de nouveaux modes de prestation des services, ce qui a réduit ses coûts. Dans certains cas, les services ont été intégrés avec ceux des provinces et les limites habituelles des champs de compétence ont été abolies. Citons à titre d'exemple le Centre de services Canada– Alberta, à Calgary et Edmonton, où les citoyens peuvent trouver en un seul endroit une foule de renseignements et de services : emploi, marché du travail, assurance-emploi, services sociaux, recyclage, programmes d'apprentissage, pensions et subventions aux garderies.
2. *L'intégration horizontale* des activités de deux ou plusieurs ministères fédéraux vise à améliorer le service aux citoyens et à réduire les coûts pour les contribuables et les utilisateurs.
 - Agriculture et Agroalimentaire Canada, le ministère des Pêches et des Océans et Santé Canada voient actuellement à intégrer leurs services d'inspection des aliments et de quarantaine. Ces services pourront peut-être un jour être intégrés aux activités d'inspection des aliments des provinces et des municipalités.

3. *L'intégration verticale* des activités de deux ordres de gouvernement ou plus vise à améliorer le service à la population et à réduire les coûts pour les contribuables.
 - L'Office national de l'énergie et la Commission de l'énergie de l'Ontario s'emploient à concevoir un système commun de dépôt électronique des demandes relatives à la réglementation. Ce système permettra aux personnes intervenant dans le processus de réglementation de n'avoir affaire qu'à un seul système lorsqu'elles traitent avec les deux organismes, ce qui se traduira par des gains d'efficacité, des coûts réduits et un traitement plus rapide.
4. Des mesures sont prises pour permettre aux citoyens *d'avoir davantage leur mot à dire dans la prestation des programmes* qui les concernent en échange d'une responsabilité plus grande.
 - Les administrations aéroportuaires locales offrent au secteur privé et aux municipalités la possibilité de jouer un plus grand rôle dans la gestion des aéroports.
5. On se sert davantage de la *technologie* pour *mieux servir les citoyens*. Le personnel ainsi rendu disponible pourra s'occuper des cas les plus compliqués.
 - Pour l'année d'imposition 1996, plus de 4,5 millions de déclarations de revenus ont été transmises par voie électronique. Au Nouveau-Brunswick, dans le cadre d'un projet pilote, 4 677 déclarations ont été faites par téléphone.
 - Grâce au Système d'achats et de règlements électroniques de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,

le secteur privé peut traiter électroniquement avec le gouvernement fédéral pour acheter et régler des biens et services.

- Le projet CANPASS (Aéroport), qui fait appel à une technologie avancée en matière de cartes, vise à accélérer les formalités de douane et d'immigration. Il permet aux grands voyageurs autorisés et à faible risque qui détiennent une carte codée portant leur empreinte digitale de se rendre à un stand, plutôt que d'avoir à répondre aux questions habituelles des douaniers. Les droits et taxes sont calculés par ordinateur et portés à la carte de crédit du voyageur. Le projet CANPASS (Autoroute) accélère lui aussi le passage à la douane en permettant aux détenteurs de permis à faible risque de profiter d'un système semblable en se présentant à une barrière spéciale.
6. On se sert de la *technologie de l'information pour communiquer avec les Canadiens et mieux les renseigner sur les services de l'État.*
- Des milliers d'enfants fréquentant plus de 7 000 écoles peuvent se renseigner sur le Canada grâce au Réseau scolaire canadien, un site Internet géré par Industrie Canada.
 - Les entreprises peuvent consulter plus de 7 000 documents sur le site Internet Strategis d'Industrie Canada.
 - Le Sous-comité de la gestion de l'information (SCGI) du Conseil du Trésor étudie comment employer la technologie pour améliorer les services fournis à la population et aux entreprises canadiennes. Composé de sous-ministres, le SCGI a constitué trois groupes de travail ayant pour mandat d'élaborer des méthodes axées sur le client et de voir où l'on pourrait rationaliser la prestation des services en intégrant divers services fédéraux de même que des services

fédéraux et provinciaux. Chaque groupe a isolé des projets pilotes devant répondre aux besoins particuliers des clients. Le premier groupe de travail examine comment le gouvernement informe la population et les entreprises canadiennes, le deuxième, de quelle manière il fournit ses services au public, et le troisième, comment il fournit ses services aux entreprises. Plus de 60 personnes provenant de 16 ministères font partie de ces trois groupes de travail.

7. Diverses initiatives améliorent la *prestation des services internes*.

- En Nouvelle-Écosse, la fonction publique fédérale a conçu, sous la tutelle du conseil régional fédéral, un site Internet qui facilite la mise en commun de ressources telles que les véhicules automobiles, les salles de conférences et de formation et les cours. Un autre site facilite également la tâche du comité mixte d'aide à l'adaptation de la région en permettant aux employés d'afficher leur curriculum vitae sur le réseau et d'effectuer des recherches en direct.
- Le partage des cours offerts par les nombreux centres d'apprentissage établis un peu partout au pays contribue à accroître les possibilités de formation et à réduire les coûts. Par exemple, le Centre de perfectionnement des employés, situé au Complexe Guy-Favreau, à Montréal, offre des services de formation, de planification de carrière et d'orientation aux employés de 15 ministères fédéraux. Certains programmes de formation sont également offerts sur l'Internet.

- Six ministères fédéraux situés aux Terrasses de la Chaudière, à Hull, ont pris ensemble certains arrangements administratifs, en ce qui concerne notamment les services de photocopie et de messagerie et les tarifs postaux. En plus d'améliorer le service, ces ministères ont réussi à économiser 6,8 millions de dollars depuis 1993.

Ces initiatives ont beaucoup de points communs. D'abord, elles viennent toutes de structures du secteur public et remplissent un mandat qui lui est propre et elles en respectent les valeurs et les principes de gestion. Ensuite, elles adhèrent aux principes fondamentaux de responsabilité gouvernementale et ministérielle de même qu'à l'engagement de fournir un service de qualité. Enfin, ces initiatives, qui utilisent les nouvelles technologies, mettent en lumière le fait que la prestation intégrée des services des différents ministères et des divers ordres de gouvernement contribue à améliorer le service.

Le souci d'un bon service

De toute évidence, la prestation de services de qualité est une responsabilité fondamentale que le secteur public devra toujours assumer. Chaque fois qu'ils réussissent à améliorer le service, les fonctionnaires retrouvent leur enthousiasme et leur fierté. Même si les Canadiens ne sont pas encore pleinement satisfaits de la qualité des services offerts par les divers ordres de gouvernement, le fait que la fonction publique elle-même reconnaisse l'importance de les améliorer sans cesse, et le fait que nous soyons témoins de nombreux exemples d'amélioration sont de bon augure.

Le secteur public est au service de citoyens plutôt que de

Le secteur public est au service de citoyens plutôt que de consommateurs.

consommateurs, et il s'agit là d'une distinction importante. Dans le secteur privé, *les clients* cherchent à maximiser leur avantage personnel. S'ils ne sont pas satisfaits du service qui leur est offert, ils sont libres de s'adresser ailleurs. Dans une

démocratie, les *citoyens* ont tous les mêmes devoirs et les mêmes droits. La citoyenneté ne repose pas sur l'individualité, mais sur l'appartenance à une société démocratique ayant des objectifs et des intérêts communs, objectifs auxquels se consacre la fonction publique. S'il juge une situation insatisfaisante, le citoyen est censé agir de concert avec d'autres pour la corriger par des moyens démocratiques.

Malgré ces différences fondamentales entre les deux secteurs, le

Les fonctionnaires veulent donner aux citoyens le service qu'ils attendent d'eux et ils sont prêts à supprimer les obstacles qui empêchent l'amélioration de la prestation des services.

secteur public attache autant d'importance que le secteur privé à la qualité du service et à en donner au contribuable pour son argent. Les fonctionnaires veulent donner aux citoyens le service qu'ils attendent d'eux et ils sont prêts à supprimer les obstacles qui empêchent l'amélioration de la prestation des services; mais, ce faisant, ils doivent agir conformément

aux rôles et aux valeurs du secteur public.

Les prochaines étapes

Par le biais du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services, groupe de travail de sous-ministres mis sur pied en 1996, nous avons analysé certains des obstacles à l'amélioration du service et examiné les meilleures pratiques des administrations fédérale, provinciales et municipales, aussi bien au Canada qu'à l'étranger.

En tant que membres du Cabinet, les ministres ont une responsabilité collective. Mais, ils ont aussi une responsabilité individuelle qui exerce une dynamique inverse. Nous avons constaté que l'un des principaux problèmes à surmonter est la gestion verticale, ou en vase clos, qui divise les activités gouvernementales en groupes de services distincts ne reflétant pas l'interconnectivité de la vie quotidienne. Pour voir à l'intérêt public, les ministres et les hauts fonctionnaires ne doivent pas uniquement s'en tenir à leur propre mandat, mais bien agir de façon concertée pour répondre aux besoins des citoyens.

Toutefois, la plupart du temps, les obstacles à la prestation intégrée des services, c'est nous qui les érigions. Ils proviennent des règles administratives et de la paperasserie que nous instaurons, de la protection des intérêts de nos organisations et parfois de

La plupart du temps, les obstacles à la prestation intégrée des services, c'est nous qui les érigions.

la peur du changement. Lorsque ces obstacles sont surmontés, nous découvrons que nous pouvons alors donner libre cours à notre imagination.

Comme l'a indiqué le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique, groupe de travail de sous-ministres mis sur pied en 1996, « une prestation vraiment intégrée exigera une capacité de concertation d'un tout nouvel ordre sur la « ligne de feu » et un changement radical de mentalité derrière cette ligne, de manière à ce que l'on

puisse vraiment concevoir l'appareil gouvernemental du point de vue des citoyens et réinventer nos façons de faire pour répondre aux besoins des personnes en chair et en os ».

- Pour y parvenir, il faudra encourager et appuyer *l'innovation et l'expérimentation*. Il faudra explorer, apprendre, avancer — même en terrain inconnu. Par exemple, les conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux qui existent dans chaque province ont souvent été source de changement et d'innovation, et leur contribution est importante. Ils sont près des clients, et leurs idées sur la meilleure façon de répondre aux besoins des clients devraient être prises en considération.
- Il importe également de reconnaître *qu'on ne peut expérimenter sans prendre de risques*. Les ministres et les hauts fonctionnaires doivent accepter la part d'incertitude allant de pair avec le fait de jeter du lest. Toutes les tentatives ne seront pas fructueuses, cela va de soi, et il y aura des erreurs. Il faut le comprendre et l'accepter. À nous de tirer profit de ces expériences.
- Nous avons besoin de *chefs de file qui donnent l'exemple* et qui sont disposés à remplacer le contrôle par la confiance, les systèmes par les valeurs fondamentales, la routine sécurisante par l'engagement à livrer des résultats.
- Nous devons sans cesse chercher à *supprimer les obstacles* à l'amélioration de la prestation des services *que nous avons érigés* — comme les formalités administratives, l'esprit de clocher et la peur du changement — parce que plus que toute autre chose, ce sont eux qui nous empêchent de consacrer toute notre attention et nos énergies à l'amélioration du service.

- Nous devons adopter une *approche intégrée* de la prestation des services qui fait passer l'intérêt public avant celui des ministères.
- Nous devons nous engager à travailler *en partenariat et en équipe*.

Il n'existe pas de plan directeur pour y arriver — il ne saurait d'ailleurs y en avoir. Chacun doit être de la partie et apporter sa contribution. Nous apprendrons les uns des autres et, ce faisant, nous découvrirons de nouvelles façons de moderniser à la fois le secteur public et la fédération canadienne.

*Nous apprendrons
les uns des autres.*

V

Renforcer la fonction d'élaboration des politiques

Le rapport de l'an dernier soulignait qu'il fallait porter plus d'attention à l'élaboration des politiques stratégiques et des politiques à long terme, de même qu'aux questions horizontales et transsectorielles. Il mentionnait également que chaque ministère devait mieux s'outiller pour élaborer ses politiques afin d'être en mesure de présenter au gouvernement un éventail d'options possibles dans chaque domaine. Un an plus tard, ces priorités sont encore d'actualité.

Les défis à relever

La fonction publique du Canada aura toujours pour fonction de

Il est important dans la fonction publique d'avoir un système d'élaboration des politiques solide et dynamique.

fournir aux ministres et au gouvernement des conseils stratégiques de haute qualité. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail sur les questions horizontales, groupe de travail de sous-ministres mis sur pied en 1996, « la formulation de politiques est au coeur même du mandat des gouvernements, et c'est par cette fonction que ces

derniers se distinguent le plus nettement des organisations privées ». Il est donc important dans la fonction publique d'avoir un système d'élaboration des politiques solide et dynamique.

Au cours des deux dernières années, deux groupes de travail composés de sous-ministres — le Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques et le Groupe de travail sur les questions horizontales — ont examiné le rôle de

conseiller en politiques dans la fonction publique du Canada. Ils ont proposé des façons de renforcer l'élaboration des politiques; leurs travaux ont fait ressortir ceci :

- Pour établir un solide système d'élaboration des politiques, il faut y *recourir fréquemment*. L'élaboration de bonnes politiques est un processus permanent qui exige un leadership et un soutien solides et constants.
- Il faut que les responsables de l'élaboration des politiques dans les ministères forment *une équipe solidaire* — une équipe de cadres disposés à partager leurs expériences et à s'attaquer aux problèmes de gestion et de méthodes.
- En raison du caractère multidimensionnel du changement et de la rapidité avec laquelle s'opèrent les transformations, *il est maintenant plus important qu'autrefois* de disposer d'un système de *planification qui soit réfléchi et puisse prévoir à long terme* les répercussions du changement sur l'avenir du Canada. Les grands artisans des politiques doivent réussir à se dégager de la politique immédiate, à courte vue, et de la gestion des crises.
- Bon nombre des grandes questions de politique gouvernementale sont de nature horizontale et, par le fait même, *requièrent une action intégrée plutôt que ministérielle*, ce qui n'est pas sans avoir de répercussions sur les structures et mécanismes de décision de la fonction publique. Celle-ci doit élargir ses connaissances et accroître la collaboration interorganisationnelle si elle veut être en mesure de s'attaquer au nombre grandissant de questions stratégiques transsectorielles qui dépassent la compétence exclusive d'un seul ministère ou même — si on pense à la mondialisation — d'un seul gouvernement.

- Dans le monde d'aujourd'hui, *l'élaboration des politiques doit davantage être intégrée et reposer sur la coopération*. Il faut mieux outiller la fonction publique afin qu'elle puisse voir et traiter l'élaboration des politiques de façon plus globale. La fonction publique doit chercher à inclure les citoyens dans le débat sur les politiques gouvernementales, puisqu'ils souhaitent avoir davantage accès à l'information et participer plus souvent aux décisions. Les citoyens veulent avoir voix au chapitre.

Les progrès accomplis

Les travaux et les principales constatations des deux groupes de travail mentionnés précédemment sont à l'étude dans tous les ministères. Leurs recommandations guideront les efforts que déploient les ministères et organismes centraux pour renforcer la fonction d'élaboration des politiques du gouvernement du Canada.

Élaborer les politiques de façon horizontale, transparente et

Il faudra un changement de mentalité et un solide leadership pour renforcer la coopération et la coordination.

globale. Pour réussir à améliorer l'élaboration horizontale des politiques et rendre le processus plus ouvert et plus global, il faudra avant tout provoquer un changement de mentalité et exercer un solide leadership. Il faudra insister sur la coopération et la

coordination entre les ministères ainsi que sur la participation des citoyens, des principaux intervenants et des autres membres de la société. Toute l'administration fédérale devra apporter son ferme soutien à l'entreprise.

Dans bien des domaines, des ministères ont accru leur collaboration afin de régler les questions stratégiques transsectorielles et rendre le processus d'élaboration des politiques plus ouvert. En voici des exemples : le Comité des affaires internationales, composé de sous-ministres, examine des questions de politique étrangère et leurs répercussions sur le pays; un autre comité de sous-ministres, le Comité sur la justice et les questions juridiques, sert de cheville ouvrière à l'élaboration de politiques multidisciplinaires à long terme dans le domaine de la justice sociale.

Mettre l'accent sur la planification à long terme. Pour assurer l'efficacité des processus de décision et d'élaboration des politiques, il faut que le gouvernement du Canada soit en mesure de cerner quelles sont les questions stratégiques à long terme et leurs enjeux et qu'il dispose pour y répondre des renseignements et des analyses nécessaires sur les tendances futures.

Afin d'atteindre ces objectifs, le projet « Canada 2005 » a été mis

Le projet « Canada 2005 » permettra de connaître les principales forces qui agiront sur le Canada au cours de la prochaine décennie et de les analyser.

sur pied pour connaître les principales forces qui agiront sur le Canada au cours de la prochaine décennie et les analyser. Un comité interministériel de sous-ministres adjoints a donc entrepris une recherche intégrée sur les tensions s'exerçant sur la société canadienne. Il doit aussi proposer un programme de

recherche et de travail pour combler les lacunes des données actuelles. Celui-ci, qui deviendra permanent, facilitera l'intégration des travaux de recherche réalisés dans l'ensemble de l'administration fédérale.

L'un des autres volets de « Canada 2005 » consiste à offrir aux sous-ministres des occasions de discuter de façon informelle de certaines questions clés avec des experts du milieu universitaire et du monde des affaires.

Constituer une équipe solidaire d'artisans des politiques. Au cours de la dernière année, un groupe interministériel composé de sous-ministres adjoints aux politiques a été formé pour s'attaquer aux problèmes communs de gestion des politiques et examiner les méthodes d'élaboration des politiques. Ce groupe doit d'abord se pencher sur deux questions : la gestion du personnel chargé d'élaborer les politiques et les relations avec les chercheurs de l'extérieur. À la longue, ce groupe contribuera à renforcer le sentiment de solidarité des grands artisans des politiques et, par le fait même, à améliorer le processus d'élaboration des politiques.

Améliorer le processus d'élaboration des politiques. Comme le soulignait le rapport de l'an dernier, l'instauration d'un cycle annuel de planification a permis de renforcer la fonction de planification stratégique du Cabinet et contribué à accentuer et à alimenter la demande auprès de la fonction publique de conseils stratégiques à long terme.

Au cours de la dernière année, le cycle de planification stratégique du Cabinet a inclus les hauts fonctionnaires de la fonction publique. Ce processus repose principalement sur un cycle annuel de trois sessions de réflexion des sous-ministres. Celles-ci font partie du processus de planification du Cabinet et portent principalement sur la mise en oeuvre du programme d'action et de gestion du gouvernement. Le travail

Le cycle de planification stratégique du Cabinet a inclus les hauts fonctionnaires de la fonction publique.

qui s'y accomplit est fondé sur celui des comités permanents de sous-ministres portant sur la gestion des grands dossiers opérationnels et stratégiques.

Cette année, l'un des points saillants des discussions des sous-ministres a été l'établissement de groupes spéciaux qui ont étudié des questions particulières pour le compte des comités permanents. Ces groupes de travail ponctuels formés de sous-ministres ont examiné en profondeur les défis que posent la mise en oeuvre du programme d'action du gouvernement et la modernisation de la fonction publique, ce qui n'aurait pu se faire à l'occasion d'une journée de réflexion ou d'une réunion bimensuelle. Au cours de la dernière année, ces groupes de travail se sont penchés sur l'avenir de la fonction publique, les modèles de prestation des services, la présence fédérale au Canada et à l'étranger, les services administratifs généraux, les valeurs et l'éthique, la planification des politiques et les questions stratégiques horizontales.

Par ailleurs, le nouveau Forum des SMA permet aux sous-ministres adjoints de participer davantage à l'étude des grandes questions qui touchent l'ensemble de l'administration fédérale. Il leur offre la possibilité de donner leurs points de vue sur les principales questions d'actualité qui concernent les politiques et la gestion tout en développant l'esprit d'appartenance et le sens d'une mission commune. Le Forum des SMA se réunit trois fois par année pour examiner en profondeur des questions d'intérêt commun.

L'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) contribue également, par ses assemblées annuelles et d'autres tribunes, à informer et à faire participer un groupe varié de cadres supérieurs.

Au cours de l'année qui vient, il faudra étendre à tous les échelons de la fonction publique le cadre de planification stratégique qui se limite actuellement aux SM et aux SMA. La participation des fonctionnaires aux discussions sur les questions horizontales ne peut que contribuer à une meilleure gestion stratégique, une gestion mieux intégrée et concertée. Il faudra trouver des moyens de faire participer les conseils régionaux fédéraux plus directement au processus d'élaboration des politiques et de mettre à contribution les autres employés des ministères.

Il faudra étendre le cadre de planification stratégique à tous les échelons de la fonction publique.

Les prochaines étapes

Comme dans le cas de la prestation des services, l'un des principaux obstacles au renforcement de l'élaboration des politiques dans la fonction publique est la gestion verticale qui établit des distinctions plutôt artificielles entre les diverses activités du gouvernement. Bien que les ministères soient structurés de manière à ce que leur mandat soit étroitement lié aux principaux enjeux du gouvernement, le traitement des questions stratégiques transcende les secteurs d'intervention propres à chaque institution. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique, « Au bout du compte, une forme vraiment intégrée et horizontale de prestation des services pourrait nous ramener, indirectement, à une approche intégrée et horizontale dans la formulation des politiques. Car il y a une limite à ce que l'on peut faire en première ligne, si les politiques elles-mêmes ne travaillent pas main dans la main. »

Les fonctionnaires devront repenser leur façon de concevoir et

*Les fonctionnaires
devront repenser leur
façon de concevoir et
d'élaborer les
politiques.*

d'élaborer les politiques. Ils devront chercher à agir collectivement dans l'intérêt public et apprendre à ne pas se cantonner aux domaines qui relèvent de leur compétence pour pouvoir élaborer les meilleures politiques publiques. Ils devront aussi parvenir à concilier leur obligation de bien

servir leurs clients et les intervenants et celle d'agir collectivement dans l'intérêt public.

Encore une fois, un changement d'attitude s'imposera :

- Les fonctionnaires doivent reconnaître l'interdépendance des questions stratégiques et *travailler en étroite collaboration* afin de renforcer leurs interventions stratégiques et mieux les coordonner.
- Il faudra rendre le processus décisionnel plus *ouvert, transparent et participatif*. Les citoyens veulent jouer un rôle plus important dans l'élaboration des politiques. Comme les Canadiens s'attendent de plus en plus à pouvoir participer à l'établissement des politiques et des programmes qui les concernent, il incombe à la fonction publique de les inclure dans le processus d'élaboration des politiques.
- Il faut que les responsables de l'élaboration des politiques *coopèrent* avec les autres ordres de gouvernement à propos des questions stratégiques qui concernent plus d'une sphère de compétence.
- La complexité croissante des questions stratégiques oblige plus que jamais la fonction publique à *se rallier le concours des autres membres de la société pour élaborer les*

politiques — instituts et centres de recherche, groupes d'intéressés et milieu universitaire — à la fois pour combler les lacunes de la recherche et ratifier les grandes orientations.

- Il faudra un *leadership soutenu* et déterminé à investir dans la recherche servant à l'élaboration des politiques à long terme et disposé à promouvoir la coopération, la collégialité et la collaboration auprès des responsables de l'élaboration des politiques.
- Nous devons adopter une *approche globale* dans l'élaboration des politiques, une approche mettant l'accent sur l'intérêt public. Les ministères devront intégrer les objectifs de l'ensemble de l'administration fédérale dans l'élaboration de leurs politiques et les coordonner avec leurs propres objectifs.

VI

La relève

Introduction

À l'ère de la mondialisation, la qualité du secteur public continue d'être un rouage important dans la performance d'un pays. Plus elle est élevée, plus cela favorise sa compétitivité, lui donne un avantage concurrentiel dans l'accroissement de son commerce et de ses investissements, et contribue au niveau et à la qualité de vie des citoyens.

Un pays serait affaibli s'il ne pouvait compter sur une fonction publique solide, compétente et professionnelle. En fait, tout État serait handicapé s'il ne pouvait s'appuyer sur une fonction publique de haute qualité, capable de mener à bien ses politiques et ses programmes.

Les Canadiens et leurs représentants élus ont toujours pu compter sur une des meilleures fonctions publiques du monde. Mais il ne faut rien tenir pour acquis. Les hommes et les femmes qui se consacrent à la vie publique et qui font carrière dans la fonction publique du Canada doivent veiller à ce qu'il en soit de même à l'avenir.

Les Canadiens et leurs représentants élus ont toujours pu compter sur une des meilleures fonctions publiques du monde.

Les chapitres précédents ont passé les douze derniers mois en revue et laissé entrevoir les réformes à venir. Les fonctionnaires viennent de relever le défi d'aider l'État à restaurer son autonomie financière et à redéfinir son rôle.

Ils doivent maintenant :

- revoir leur façon de servir;
- veiller à ce qu'une institution moderne et dynamique puisse répondre aux besoins actuels et futurs du Canada et de ses citoyens.

Le présent chapitre porte donc sur les gens servant dans le secteur public du gouvernement du

Pour être efficace, le secteur public doit constamment retenir et motiver ses effectifs talentueux et dévoués, et attirer les éléments les plus prometteurs.

Canada. Dans toute organisation, ce sont les gens qui comptent. Dans le secteur public, ils élaborent des politiques, cherchent des solutions de rechange, en étudient les conséquences, fournissent des services et aident à façonner l'avenir. Pour être efficace, le secteur public doit constamment

retenir et motiver ses effectifs talentueux et dévoués, et attirer les éléments les plus prometteurs. Tout indique que ce pourrait être là le plus grand défi qu'aura à relever la fonction publique du Canada au cours des prochaines années.

Pour relever ce défi, il faut reconnaître les signes de malaise dans la fonction publique et comprendre les facteurs ayant engendré cette situation. Il nous faut aussi assurer la relève, le terme que nous utilisons pour décrire l'engagement que nous nous sommes fixé de transmettre à nos successeurs une institution dynamique composée de professionnels qualifiés et dévoués.

La situation actuelle

Manifestement, il sera de plus en plus difficile de retenir et de motiver les fonctionnaires et d'attirer de nouveaux éléments au cours des prochaines décennies.

La fonction publique vit actuellement une « crise tranquille ».

La fonction publique vit actuellement une « crise tranquille ».

Tranquille, parce que peu de gens en sont conscients et que moins encore ont commencé à agir. Il appartient en premier lieu à la fonction publique et aux fonctionnaires de s'atteler à la

tâche et de tout mettre en oeuvre pour remédier à la situation. Leurs efforts leur donneront la crédibilité nécessaire pour demander aux représentants élus et aux Canadiens de se joindre à l'effort commun.

Le problème se manifeste de plusieurs façons :

- après des années de compressions d'effectifs, certains fonctionnaires, pour la première fois, s'interrogent sur leur choix de carrière;
- d'autres ne croient pas que leurs talents et leurs compétences sont mis à profit;
- d'autres encore, après une carrière exemplaire, déconseillent à leurs enfants de suivre leurs traces;
- certains étudiants n'envisagent pas de faire carrière dans la fonction publique si d'autres choix s'offrent à eux.

Ce sont les signes extérieurs, mais non la cause, du problème. Le problème découle de nombreux facteurs, de ce qui est arrivé et

de ce qui n'est pas arrivé au cours des dix ou quinze dernières années. Il faudra autant de temps pour redresser la situation.

Pour s'attaquer au problème, il est important de mieux comprendre la situation. Les facteurs et les observations mentionnés ci-après donnent une idée de la situation sans toutefois présenter une liste exhaustive :

1. *La fonction publique du Canada a géré la décroissance pendant de nombreuses années.*

Le phénomène a commencé au début des années 80 et s'est progressivement accéléré. De récentes décisions à propos des programmes auront pour effet de retrancher environ 55 000 emplois à temps plein sur quatre ans. Aucune organisation, publique ou privée, ne peut connaître des compressions de cette ampleur pendant si longtemps sans en subir les conséquences.

Ceux qui quittent la fonction publique vivent une période d'incertitude et ont peur de ce que l'avenir leur réserve. Ceux qui restent vivent également une période d'incertitude et d'inquiétude. La réduction des effectifs ne se traduira pas immédiatement par l'allègement de la charge de travail. Pour cela, il faudra attendre que certaines activités soient éliminées et le travail restructuré. De fait, beaucoup d'employés ont connu une augmentation continue de leur charge de travail qui ne saurait être maintenue. Cette longue période de stress et d'incertitude en a amené plusieurs à s'interroger sur leur avenir et celui de la fonction publique.

2. *Les critiques ont blessé la fierté des fonctionnaires.*

Le débat entourant le rajustement du rôle de l'État et les efforts nécessaires pour s'adapter aux besoins d'une société

moderne et de vivre selon les moyens des Canadiens, a affecté la fierté des serviteurs de l'État.

Entre tenir un débat légitime et nécessaire sur les priorités, le rôle, les programmes et les services de l'État et faire des commentaires désobligeants sur les personnes qui fournissent ces programmes et services, il n'y a qu'un pas, souvent vite franchi.

En outre, certaines publications sur la gestion ont été très critiques du secteur public et de son mode de gestion. Selon cette littérature, nombre des problèmes du secteur public seraient réglés si seulement le gouvernement était géré comme une entreprise. C'est pousser loin la réduction. De nombreux universitaires spécialisés en administration publique ont insisté à maintes reprises sur la différence entre le service aux citoyens et le service aux consommateurs, de même que sur l'importance de protéger les droits des citoyens. Leur voix n'a pas été assez souvent entendue.

Rien d'étonnant donc, que certains des étudiants les plus doués et les plus motivés n'aient pas fait montre de l'enthousiasme habituel de faire carrière dans la fonction publique. Rien d'étonnant non plus que ce débat ait affecté le moral des fonctionnaires.

3. *La fonction publique est en train de perdre des membres chevronnés.*

La génération qui s'est jointe à la fonction publique durant la période de croissance des années 60 est sur le point de prendre sa retraite. Plus de 30 p. 100 des cadres actuels pourront la prendre d'ici l'an 2000, et environ 70 p. 100 d'ici 2005. La situation est la même dans certaines catégories professionnelles et scientifiques.

Ces personnes ont servi leur pays avec dévouement pendant de nombreuses années. Elles ont droit à une retraite bien méritée, à une autre carrière ou à un rythme de vie moins exigeant, si tel est leur désir. Avec leur départ, l'institution perdra une somme incroyable de connaissances, d'expérience et de savoir-faire. Préparer leur relève sera en soi un immense défi.

Une tendance plus troublante encore commence à se dessiner : certains des meilleurs employés de la génération suivante partent bien avant le temps et bien avant d'avoir atteint les échelons supérieurs. De nombreux facteurs, dont quelques-uns sont mentionnés dans cette liste, expliquent leur décision. Mais certains nous disent, dans leur entrevue de départ, que leur décision est aussi liée au fait :

- que leurs talents ne sont pas pleinement exploités;
 - que, maintes et maintes fois, ils n'ont pu faire bouger les choses comme ils le souhaitent;
 - que, après de multiples tentatives, ils ont cessé d'espérer que les réformes nécessaires seraient apportées;
 - qu'ils ont gardé le désir de servir l'intérêt public, mais qu'ils ne croient pas pouvoir y arriver dans un tel contexte.
4. *Il est impossible de parler de moral et de motivation dans le secteur public sans parler de rémunération et d'indemnités.*

Les fonctionnaires ne s'attendent pas à bénéficier des conditions salariales du secteur privé. Il faudrait, cependant, pouvoir offrir aux fonctionnaires d'expérience au sommet de leur carrière des conditions et un milieu de travail ainsi que des modalités générales de rémunération qui leur permettent de poursuivre une carrière consacrée à servir l'intérêt public. Il ne devrait pas être nécessaire de quitter la fonction publique pour élever une famille ou envoyer ses enfants à l'université.

Le gel prolongé des salaires dans le secteur public, conjugué aux compressions d'effectifs et à l'impossibilité de gravir les échelons, a créé des anomalies qu'il faut maintenant corriger.

5. *Le secteur privé cherche de plus en plus à recruter les cadres supérieurs et les professionnels de la fonction publique.*

Les fonctionnaires sont des « travailleurs du savoir » et des gestionnaires de ce genre de travailleurs. Ils ont l'habitude de gérer des questions complexes, concilier de multiples objectifs, nouer des alliances stratégiques, créer des consensus et établir des réseaux. Ces compétences sont de plus en plus recherchées dans le secteur privé aujourd'hui. La concurrence normale entre les deux secteurs s'est accentuée avec l'émergence de la nouvelle économie mondiale.

6. *La situation actuelle n'est pas imputable uniquement à des éléments qui échappent à la fonction publique. En rétrospective, il est clair qu'elle découle également du manque de mesures correctrices en temps opportun.*

Les gestionnaires n'ont pas tenu suffisamment compte des effets combinés de la décroissance et du profil démographique de la fonction publique. Par conséquent, peu de mesures correctrices ont été prises pour en atténuer les effets. Par exemple :

- Ces dix dernières années, *la plupart des ministères ont réduit considérablement leur recrutement extérieur.* Cette mesure aura des répercussions pendant de nombreuses années. On observe déjà une pénurie de gens qualifiés dans certaines catégories. La carence de nouveaux effectifs se répercute aussi sur le dynamisme de l'organisation. En outre, à cause du faible recrutement, la fonction publique ne correspond plus au profil de la population canadienne en général.

- *La mobilité, surtout la mobilité interministérielle, est à son plus bas*, au moment où les changements dans la prestation des services et les questions transversales exigent que les gestionnaires et les analystes diversifient leurs connaissances et leur expérience. Par conséquent, d'excellents employés n'ont pas eu la chance de se préparer pour répondre aux défis de l'avenir.
- *La décroissance a réduit les chances de gravir les échelons*. Aucune mesure n'a été prise pour redresser quelque peu cette situation afin que les futurs leaders soient prêts à prendre l'organisation en charge en temps opportun.

Bref, à tous les niveaux, on n'a pas accordé l'attention nécessaire à

On n'a pas accordé l'attention nécessaire aux ressources humaines.

la gestion des ressources humaines pour préparer l'organisation et son personnel à affronter l'avenir.

La relève, notre plus grand défi

Il y a de grands défis à relever, mais la situation n'est pas sans espoir; des progrès ont été accomplis. Ainsi, la fonction publique peut compter sur la force de ses employés, leur expertise, leur expérience et leur dévouement. En outre, des progrès réels et sensibles ont été réalisés au cours des dernières années.

- Le gouvernement a donné aux gestionnaires de la fonction publique les outils nécessaires pour gérer les compressions d'effectifs, ce qu'ils ont fait avec sérieux et compétence sans nuire à la productivité des fonctionnaires. Avec l'aide des spécialistes en gestion des ressources humaines, très peu d'employés ont dû quitter la fonction publique contre leur gré, et plusieurs ont trouvé un emploi à l'extérieur de la fonction publique.
- Le rôle de l'État ayant été redéfini dans une large mesure et les gouvernements étant en voie de retrouver leur autonomie financière, la décroissance du secteur public devrait tirer à sa fin.
- Le gouvernement a mis un terme au gel des salaires et a rétabli les augmentations salariales et la rémunération au mérite.
- Le Conseil du Trésor prépare avec les chefs syndicaux un retour à la table de négociation.

En outre, une carrière dans le secteur public demeure attrayante.

Une carrière dans le secteur public demeure attrayante.

C'est une carrière sans pareil.

On ne retrouve nulle part ailleurs la diversité, la richesse, la complexité que procure une carrière dans le secteur public. Ce sont là les éléments de base à partir desquels on pourra

rebâtir la fierté d'une carrière dans le secteur public et repenser la gestion des ressources humaines.

Une carrière enrichissante dans le secteur public est une carrière qui permet :

- de contribuer au bien public et d'influer sur le cours des choses. Il ne faut pas sous-estimer la profonde satisfaction associée à

contribuer au bien-être du Canada et des Canadiens. Voilà la plus grande source de motivation des serviteurs de l'État;

- d'exploiter son plein potentiel et de travailler avec des collègues tout aussi talentueux et dévoués;
- de bénéficier de la richesse et de la diversité de l'organisation, d'apprendre, de s'épanouir et de se perfectionner.

Voilà les avantages qu'offre une carrière dans le secteur public. Ce sont les éléments de base dont nous devons nous inspirer pour motiver les fonctionnaires, et améliorer notre capacité à retenir et à attirer les compétences dont l'organisation a besoin aujourd'hui et dont elle aura besoin à l'avenir.

L'initiative appelée « La relève » est :

- le *défi* de bâtir une institution moderne et dynamique capable de tirer pleinement profit des aptitudes de ses employés;
- l'*engagement* des fonctionnaires de tout mettre en oeuvre, sur le plan individuel et collectif, pour faire de la fonction publique une organisation moderne et dynamique aujourd'hui et demain;
- l'*obligation*, en tant que gardiens de l'institution, de léguer à nos successeurs une organisation dotée de personnes compétentes et dévouées capables de relever les défis de leur temps.

Il y a eu depuis des années nombre d'études sur la façon d'améliorer la gestion des ressources humaines, mais les résultats ne sont pas proportionnés aux efforts déployés. Il faut un parti pris pour l'action. Nous devons changer notre approche. Il faut expérimenter et apprendre au fur et à mesure. Les fonctionnaires pardonneront quelques erreurs de parcours à leurs dirigeants de la fonction publique, mais ils ne leur pardonneront pas de ne pas s'attaquer aux défis.

Il faut un parti pris pour l'action.

Si la relève est la responsabilité de tous et exige l'engagement général, elle exige encore plus de la part des gestionnaires. Elle ne peut être l'oeuvre d'une seule personne ou d'un seul ministère. Il faudra des efforts concertés et soutenus sur une longue période. Tous les fonctionnaires, tous les ministères, tous les organismes et toutes les sections ont un rôle à jouer.

La relève est la responsabilité de tous, et elle exige l'engagement général.

Il faut rebâtir la motivation et la fierté de la fonction publique. Nous devons créer, par les initiatives de chacun, un milieu où les employés peuvent se perfectionner et où ils sont valorisés, reconnus et traités conformément aux valeurs fondamentales de la fonction publique. Tous les ministères seront appelés à prendre des initiatives axées sur la gestion de leurs ressources humaines. Il faudra trouver un nouvel équilibre entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective. Il est injuste de laisser le

Il faudra trouver un nouvel équilibre entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective.

fardeau du renouvellement aux personnes. La responsabilité se situe également au niveau ministériel et collectif.

La planification ministérielle

Jusqu'à maintenant, la fonction publique a affiché une piètre performance en ce qui a trait à la planification des ressources humaines et des carrières. Certains ministères, dont Statistique Canada et Ressources naturelles Canada, ont montré la voie à suivre et ont démontré les bénéfices d'une planification à moyen et à long terme. Il faut tirer parti de leur enseignement.

Chaque ministère devra analyser l'état de ses ressources humaines et élaborer un plan d'action sur :

- ce qui peut être fait dans le ministère et à l'échelle de la fonction publique pour bâtir une organisation moderne et dynamique permettant d'exploiter pleinement les talents de tous ses employés;
- ce qui peut être fait pour que les employés bénéficient de la diversité et de la richesse de leur institution, et que ce faisant ils soient prêts à assumer leurs responsabilités futures;
- ce qui peut être fait pour bâtir une institution qui soit plus représentative de la population que nous servons;
- ce qui peut être fait pour éliminer les obstacles empêchant les employés de contribuer aux changements nécessaires pour mieux servir les Canadiens.

En élaborant leur plan d'action, les ministères façonneront également un plan d'intervention à l'échelle de la fonction publique.

Le soutien de l'organisation

La fonction publique dans son ensemble ne devrait prendre en charge que les initiatives ne pouvant être prises en charge à un autre niveau. « La relève » prendra surtout forme au niveau des ministères. Les organismes centraux devront coordonner l'effort collectif, soutenir le travail des ministères et intervenir dans les secteurs nécessitant une vue d'ensemble.

Les interventions à l'échelle du secteur public doivent être sélectives.

charge que les initiatives ne pouvant être prises en charge à un autre niveau. « La relève » prendra surtout forme au niveau des ministères. Les organismes centraux devront coordonner l'effort collectif, soutenir le travail des ministères et intervenir dans les secteurs nécessitant une vue

Les sous-ministres ont déjà commencé à identifier certaines initiatives qui nécessiteront une approche collective. Bien que certaines de ces initiatives visent le groupe de la direction, il faut noter que « La relève » ne s'adresse pas uniquement aux cadres supérieurs, aux employés les plus prometteurs et aux jeunes recrues. « La relève » porte sur les besoins en ressources humaines de l'ensemble de la fonction publique. Tous les

« La relève » ne s'adresse pas uniquement aux cadres supérieurs et aux employés les plus prometteurs.

initiales qui nécessiteront une approche collective. Bien que certaines de ces initiatives visent le groupe de la direction, il faut noter que « La relève » ne s'adresse pas uniquement aux cadres supérieurs, aux employés les plus prometteurs et aux jeunes recrues. « La relève » porte sur les besoins en ressources humaines de l'ensemble de la fonction publique. Tous les

employés doivent posséder les compétences et les outils essentiels à leur travail; ils doivent avoir l'appui de leur milieu de travail et prendre conscience de l'importance de leur contribution à la qualité de vie de leurs concitoyens. Lorsque les plans d'action des ministères seront achevés, une liste des initiatives nécessitant une intervention collective sera colligée.

Cette liste complète sera dressée d'ici la fin de juin 1997. À ce jour, les projets suivants ont été identifiés :

- le perfectionnement accéléré des cadres supérieurs,

- la présélection des candidats au niveau de sous-ministre adjoint,
- les nominations de sous-ministres adjoints au niveau,
- la rémunération et le maintien en poste,
- le soutien aux groupes professionnels,
- le recrutement externe.

Le perfectionnement accéléré des cadres supérieurs

La période prolongée de décroissance, conjuguée à la baisse des

On aidera les cadres à se perfectionner et à gravir les échelons plus rapidement.

promotions et de la mobilité interministérielle, a fourni peu d'occasions aux gestionnaires actuels et en puissance d'acquérir l'expérience diversifiée qui les aurait préparés à prendre l'institution en main. Afin de redresser en

partie la situation, nous lancerons au début de 1997 un programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs prometteurs. Ceux qui proposeront leur candidature feront l'objet d'un processus de sélection rigoureux.

La présélection des candidats au niveau de sous-ministre adjoint

Afin de rendre le processus de nomination plus ouvert et de donner aux cadres supérieurs la chance de gravir les échelons et de diversifier leur expérience, les candidats seront invités à présenter leur candidature à un processus de présélection en vue d'une nomination au niveau de sous-ministre adjoint. Cette invitation sera faite périodiquement. Les candidats seront évalués

et, s'ils sont retenus, ils feront partie d'un groupe de candidats présélectionnés prêts à entrer en fonction dès que le besoin se manifestera.

Les nominations de sous-ministres adjoints au niveau

Les sous-ministres adjoints constituent un élément essentiel du leadership de la fonction publique de demain. Mais à cause de la réduction des effectifs, leur mobilité a diminué. Ainsi, ils n'ont pas toujours pu bénéficier de l'expérience diversifiée qu'offre habituellement une carrière dans la fonction publique.

Des sondages ont révélé que les sous-ministres adjoints aimeraient recevoir plus de rétroaction et de support collectif, en particulier pour guider leur carrière et les aider à diversifier leur expérience. Afin de les appuyer et de les aider davantage, il faut rééquilibrer le partage des responsabilités

Il faut rééquilibrer le partage des responsabilités.

individuelles et collectives.

Le système actuel, où les fonctionnaires sont laissés à eux-mêmes pour s'occuper de leur carrière, a bien fonctionné pour la plupart d'entre nous durant une période de croissance, mais il ne répond pas aussi bien aux besoins du contexte actuel ni à ceux de l'avenir. Il ne donne pas suffisamment la chance aux employés qui le désirent de diversifier leur expérience, pas plus qu'il ne permet à la fonction publique d'appuyer le perfectionnement professionnel. Il faut rétablir l'équilibre et assurer la mobilité des gens. En outre, les sous-ministres adjoints sont en droit de s'attendre de recevoir de la part de l'organisation de la rétroaction, une évaluation, du soutien, des plans d'affectation et de réaffectation.

Les sous-ministres et les sous-ministres délégués sont une ressource collective qui a bénéficié d'une gestion collective favorisant les évaluations, la rétroaction, les affectations diversifiées, les congés de ressourcement et la formation. Le temps est venu d'assumer une plus grande responsabilité collective pour le développement des sous-ministres adjoints.

Le temps est venu d'assumer une plus grande responsabilité collective pour le développement des sous-ministres adjoints.

Nous adopterons donc, pour les *nouveaux* sous-ministres adjoints un système de nomination au niveau plutôt qu'à un poste; cela signifie aussi des affectations et des réaffectations périodiques. Il faudra l'engagement de tous les ministères pour fournir la formation et la diversité d'expérience qui feront un succès de ce projet.

Les nouveaux sous-ministres adjoints seront nommés au niveau plutôt qu'à un poste.

Les droits et le choix personnel des sous-ministres adjoints qui ont été nommés en vertu du système actuel seront respectés. Personne n'aura à se joindre au nouveau régime contre son gré. Tous les sous-ministres adjoints seront invités à se joindre au nouveau régime si cela répond à leurs besoins et à leurs aspirations professionnelles.

Le choix des sous-ministres adjoints actuels sera respecté.

Il se pourrait que l'ensemble des cadres supérieurs bénéficient d'un système semblable, mais nous procéderons avec prudence en commençant par les sous-ministres adjoints. Nous adopterons une démarche pragmatique : les sous-ministres adjoints et les autres cadres supérieurs seront invités à participer à la conception du

système de rotation qui pourra le mieux répondre aux besoins et aux attentes des individus et de l'ensemble de la fonction publique.

La rémunération et le maintien en poste

La politique de rémunération du gouvernement du Canada doit permettre au secteur public d'attirer et de garder les candidats ayant les compétences qui lui seront nécessaires pour servir les Canadiens. Certaines questions qui se posent à ce sujet seront examinées dans le cadre des négociations collectives qui reprendront prochainement.

Afin d'obtenir un avis impartial dans le cas des cadres supérieurs, des sous-ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil, le président du Conseil du Trésor a mis sur pied un comité consultatif externe. Ce comité aura pour mandat de donner des avis et conseils sur les principes et les stratégies de rémunération et sur d'autres questions connexes.

La rémunération n'est ni la seule ni même la plus importante condition pour que la fonction publique puisse motiver, garder et attirer les talents dont elle a besoin. D'autres éléments sont nécessaires pour que les conditions de travail aident les fonctionnaires à se consacrer au service du bien public. Ces conditions comprennent la reconnaissance et le respect, l'appui aux réformes nécessaires, la possibilité de participer et d'apprendre, et celle de diversifier leur expérience. Cela comprend aussi une juste rémunération.

Le soutien aux groupes professionnels

Il faudra également un effort collectif pour prêter main-forte à certains groupes professionnels. Ainsi, le *groupe chargé de l'élaboration des politiques* étudie comment améliorer ses méthodes de recrutement, de formation et de gestion de carrière. Le *groupe des communications* établira un profil de compétences pour les directeurs généraux et cernera les possibilités d'affectations latérales et d'échanges. Un troisième groupe, celui des

professionnels scientifiques, est en train d'élaborer une stratégie globale pour ses membres.

D'autres groupes professionnels, tels que ceux des *ressources humaines* et de *l'informatique et de la gestion de l'information*, sont à examiner comment renouveler leurs effectifs et répondre à leurs besoins particuliers. Nous devons encourager ces groupes à définir leurs besoins et à faire des recommandations sur les moyens de se renouveler.

Le recrutement externe

Le recrutement universitaire est à son plus bas niveau. Certains programmes visant à attirer des diplômés prometteurs dans le secteur public se sont avérés inefficaces. Certains, comme le Programme de stagiaires en gestion et le Programme de formation accélérée pour les

Il est urgent de se pencher sur la question du recrutement.

économistes nécessiteront plus d'attention. Par exemple, le Programme de stagiaires en gestion vise à recruter des diplômés universitaires et des fonctionnaires démontrant des qualités de bons gestionnaires et à les former grâce à diverses affectations de niveau intermédiaire. Bien que les candidats soient de haut calibre, le programme ne donne pas les résultats escomptés puisque les ministères ont réduit leur demande de stagiaires et les affectations ne répondent pas adéquatement aux besoins des stagiaires. Ces questions seront examinées dans le cadre de plans d'action ministériels.

Conclusion

« La relève » est d'abord et avant tout la volonté individuelle et collective des fonctionnaires de tout mettre en oeuvre pour faire de la fonction publique un milieu de travail dynamique et pour léguer une organisation meilleure à ceux qui nous suivront. Cette volonté est l'élément essentiel pour bâtir l'institution moderne et dynamique qui répondra et aux besoins actuels et aux besoins futurs des Canadiens.

C'est un défi important et passionnant. Pour le relever, nous prendrons résolument parti pour l'action qui, plus que les mots, montrera l'importance que nous attachons au secteur public et à ses employés.

VII

Conclusion

Nous avons vécu dans la fonction publique du Canada une époque de changements qui fera date. Elle résulte de la volonté des gouvernements de retrouver leur autonomie financière et de revoir leurs rôles pour mieux servir les Canadiens. Le moment est venu pour le secteur public de s'attaquer à d'autres défis tout aussi exaltants.

La tâche qui nous attend consistera à :

- établir de nouveaux rapports entre les gouvernements,
- jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société,
- renforcer les rapports entre l'État et le citoyen.

Cela confirmera la nécessité d'une fonction publique professionnelle et non partisane. De plus, il nous faudra renouveler notre engagement de servir le Canada et les Canadiens en changeant nos méthodes et en concentrant notre action sur l'ensemble plutôt que sur les parties, c'est-à-dire :

- placer le bien public au centre de toutes les politiques publiques et avant l'intérêt respectif des ministères et agences;
- servir les citoyens dans leur globalité en passant des services à la pièce à des services intégrés.

Cela demandera un changement de mentalité, c'est-à-dire :

- renforcer le travail en équipe et former des partenariats;
- explorer et expérimenter de nouvelles méthodes tout en nous entraînant et en tirant parti des leçons apprises;
- abattre les obstacles et éliminer les tracasseries administratives.

Ce faisant, il faudra veiller à continuer de bien servir l'intérêt public. Le service à la population et l'appui à la démocratie parlementaire resteront toujours au cœur de la mission du secteur public. Autant que dans le passé, ces valeurs seront l'assise du secteur public de demain.

- *Le respect de l'intérêt public tel que défini par le gouvernement dûment élu.* Aider les ministres, conformément à la primauté du droit, à travailler au bien public. Cela implique le respect des valeurs démocratiques fondamentales telles que l'obligation de rendre des comptes aux ministres et, par leur entremise, aux citoyens du Canada, l'appui au gouvernement au pouvoir et le respect de la primauté du droit.
- *Le service au Canada et aux Canadiens.* Il s'agit des valeurs telles que l'excellence, la compétence professionnelle, la recherche de la qualité et l'efficacité. Les fonctionnaires doivent constamment renouveler leur engagement à servir les Canadiens en rehaussant la qualité des services offerts, en s'adaptant aux nouveaux besoins et en améliorant la productivité.
- *Les valeurs morales telles que l'honnêteté, l'intégrité et la probité.* Bien que ces valeurs se retrouvent aussi dans d'autres secteurs de la société, elles prennent un sens particulier dans la fonction publique, où elles se traduisent par la capacité de remplir une charge publique et de faire passer le bien commun avant les intérêts privés ou particuliers.

- *Les valeurs humaines telles que l'impartialité et l'équité.* En démocratie, tous les citoyens ont des droits et des obligations; la fonction publique a donc pour principe de traiter tout le monde équitablement et sans favoritisme. Trouver le juste équilibre entre les intérêts des citoyens et leurs droits constitue un devoir essentiel de la fonction publique.

Dans toute organisation, les gens font toute la différence. Monsieur le Premier ministre, avec votre appui et celui de votre gouvernement, les hommes et les femmes oeuvrant dans la fonction publique du Canada sont prêts et capables d'affronter les problèmes de leur époque. Je me ferai un plaisir de vous faire rapport l'an prochain de leurs luttes, de leurs efforts, de leurs succès et de leur rêve de bâtir une institution moderne et adaptée aux besoins du Canada et des Canadiens.