Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre

Neuvième rapport annuel

Mars 2015

Message des coprésidents

Monsieur le Premier ministre,

Nous vous présentons notre premier rapport en tant que coprésidents de votre Comité consultatif sur la fonction publique. Nos deux premières rencontres avec la nouvelle greffière du Conseil privé ont été agréables, et nous nous réjouissons à la perspective de pouvoir jouer un rôle actif de mobilisation au cours des prochaines années relativement à certaines des questions les plus urgentes en lien avec la gestion de la fonction publique.

Nous sommes conscients, à l'instar de tous les membres du Comité, du rôle essentiel que joue la fonction publique à titre d'institution nationale et en tant que partie intégrante de ce que l'on pourrait appeler « l'infrastructure humaine de la société civile » de notre pays. Nous connaissons également les nombreuses réalisations importantes des fonctionnaires dans l'intérêt des Canadiens. Nous sommes d'avis que le renouvellement de la fonction publique commence par la reconnaissance du rôle essentiel qu'elle joue à soutenir un pays prospère ainsi qu'une société humaine, productive et libre.

Comme vous le savez, les membres du Comité possèdent une expérience diversifiée acquise au sein du gouvernement, dans le monde des affaires ainsi que dans le milieu universitaire. Certes, nous avons tous un intérêt marqué pour les politiques publiques. Toutefois, notre mandat vise l'efficacité de la fonction publique en tant qu'institution, ce qui signifie qu'il faut porter notre attention sur les gens, les structures, le leadership et les systèmes servant à la prise de décisions et à la reddition de comptes pour tirer pleinement parti des milliers de Canadiens dévoués qui forment la fonction publique fédérale.

Nous nous soucions autant d'efficience que d'efficacité, notamment au chapitre des services à la population. Les fonctionnaires fédéraux servent bien les Canadiens de mille et une façons, et ce, au quotidien. Il importe de souligner les réussites et de reconnaître qu'il y a toujours place à l'amélioration. Afin de répondre aux besoins des Canadiens et d'être à la hauteur de leurs attentes, les fonctionnaires doivent disposer d'outils et de compétences modernes, mais par-dessus tout, ils doivent être dirigés par des gestionnaires talentueux et se trouver au cœur de structures de gestion qui leur permettront d'exécuter leurs tâches efficacement. Les politiques doivent être mises en œuvre efficacement pour donner les résultats escomptés.

Comme nous vous l'avons écrit, quatre éléments majeurs constituent notre programme; d'ailleurs, nous avons déjà commencé à discuter de certains d'entre eux :

- Rythme opérationnel et mise en œuvre efficace des décisions du gouvernement, dont la réduction des délais d'exécution et le recours à des techniques modernes de gestion de projets;
- Utilisation optimale des cadres intermédiaires;

- Recrutement, perfectionnement professionnel et en leadership;
- Prestation des services axée sur les clients.

Certes, il s'agit d'un programme considérable, mais que nous aborderons avec enthousiasme.

L'honorable Hugh Segal, C.M.

Rick Waugh, O.C.

Table des matières

Partie I Introduction **1**

Le Comité 1

Notre rôle 1

2015 : Une année importante 2

Objectif 2020 2

Partie II Travaux du Comité au cours de la dernière année **3**

Partie III Certains enjeux particuliers **4**

a) Objectif 2020 4

b) Médias sociaux 5

c) Mobilisation des employés 5

d) Recrutement et perfectionnement professionnel 6

e) Culture et valeurs 6

f) Mise en œuvre : Obtenir des résultats 6

Partie IV Regard vers l'avenir **7**

Partie V Conclusions **8**

Annexe : Membres du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre **10**

Partie I Introduction

Le Comité

Depuis sa création en 2006, le Comité consultatif a le privilège de jouer un rôle actif de mobilisation quant à la gestion et à l'orientation future de la fonction publique du Canada. Le Comité se veut une tribune où ses membres rencontrent la greffière et le sous-greffier du Conseil privé à intervalles périodiques, dans le cadre de séances de journées entières, et le Premier ministre, une fois par année. Nous rencontrons également des sous-ministres et d'autres cadres supérieurs qui jouent un rôle de premier plan dans des dossiers et des initiatives qui sont au centre du programme de gestion de la fonction publique.

Les discussions qui se tiennent à l'occasion de ces séances sont ouvertes, franches et toujours approfondies. Les participants y discutent de leurs activités ainsi que des défis qu'ils doivent relever afin de pouvoir répondre aux attentes du gouvernement et de la population relativement à des programmes et à des services efficaces et de grande qualité. Nous formulons de vive voix nos conseils à ces personnes, et par écrit au Premier ministre et à la greffière. Enfin, nous sommes fiers de communiquer ces conseils — dans notre rapport annuel — aux membres de la fonction publique et à tous ceux qui peuvent y avoir un intérêt.

Notre rôle

Les membres du Comité savent que s'ils souhaitent changer les choses au Canada, leur travail se doit d'être ciblé. La fonction publique fédérale est une institution trop grande et complexe pour qu'un seul comité se penche sur l'ensemble des grands enjeux qui touchent les gestionnaires et les employés aujourd'hui. Notre défi, qui est le même depuis la mise sur pied du Comité, porte sur la pertinence et les incidences. Nous sommes responsables de soumettre des idées et de formuler des conseils qui auront un effet positif sur la gestion de l'une des plus importantes institutions du Canada.

Nous savons que nous sommes un comité consultatif, et non un conseil de gestion. Notre travail consiste à présenter des idées et des conseils, à faire part de notre expérience et à soumettre des points de vue de l'extérieur au sujet des défis importants que doivent relever les fonctionnaires et leurs cadres supérieurs. Avec le soutien de la greffière et d'autres sous-ministres, c'est au Premier ministre et à ses collègues du Cabinet qu'il incombe de prendre les décisions relativement aux dossiers prioritaires, aux mesures afférentes à prendre, et aux secteurs dans lesquels il faut investir. Nous sommes des conseillers qui dans le cadre de nos activités professionnelles — dans le monde des affaires ou dans un autre domaine — avons eu à prendre des décisions semblables sur des priorités, des orientations stratégiques, le

changement institutionnel et le ressourcement. Notre tâche est de relever les anomalies, de régler les problèmes ayant trait à la clarté et à la reddition de comptes, et de définir les éléments à améliorer, pour ensuite recommander au Premier ministre et à la greffière les mesures à prendre.

En tant que conseillers provenant de l'extérieur du gouvernement, nous savons que ce dernier n'est pas une entreprise et que les leçons tirées du secteur privé doivent être appliquées à la fonction publique avec prudence. Parallèlement, nous croyons également qu'il y a tant à apprendre des organisations externes — qu'il s'agisse de sociétés, d'universités ou d'organismes du secteur sans but lucratif — au sujet de la gestion du rendement, du perfectionnement en leadership, de l'efficacité des processus ainsi que de la qualité des services et de leur amélioration.

2015 : Une année importante

L'année 2015 marque un important tournant dans l'histoire de la fonction publique du Canada. En effet, les ministères et les organismes ont maintenant absorbé presque toutes les réductions budgétaires des cinq dernières années. Une génération de fonctionnaires plus jeunes, dotée de nouvelles compétences et de connaissances technologiques qui auraient impressionné ses prédécesseurs, est maintenant présente dans les milieux de travail. En outre, on a apporté des changements d'envergure dans l'infrastructure de technologie de l'information du gouvernement fédéral. Ces changements permettront aux organisations gouvernementales de fournir aux Canadiens des services plus efficaces et adaptés.

Il s'agit également d'une année électorale. La fonction publique fédérale doit être prête à servir le gouvernement qui sera formé au terme du scrutin. Elle doit être en mesure de proposer des idées et de renouveler son engagement à l'égard du gouvernement au pouvoir, soit de le servir de façon professionnelle, loyale et impartiale. Cette responsabilité traditionnelle réaffirme l'importance de continuer d'investir dans les capacités stratégiques et analytiques à l'appui d'une fonction publique moderne de grande qualité.

Objectif 2020

En 2013, la fonction publique a entamé un processus de modernisation et de renouvellement — Objectif 2020 — visant sa restructuration, à titre d'institution nationale, afin qu'elle puisse réussir au XXIe siècle. Nous sommes heureux de constater que la nouvelle greffière donne son appui à cette initiative; le Comité en suivra étroitement les progrès au cours des prochaines années.

L'initiative Objectif 2020 a été élaborée de façon à tenir compte des pratiques exemplaires découlant d'expériences diverses à l'égard du changement organisationnel. Cette initiative est axée sur des principes; elle est le fruit d'une mobilisation active des employés, elle s'appuie sur les programmes de changement

propres à chaque organisation; et elle définit clairement des objectifs de réussite mesurables. L'une des clés du succès est donc la gouvernance rigoureuse de cette initiative de réforme exhaustive.

La reconnaissance et la mise à profit des nouvelles technologies de l'information qui transforment aujourd'hui nos vies personnelles et professionnelles — non seulement au gouvernement, mais aussi dans la société qu'il dessert — sont des éléments déterminants de ce programme de renouvellement. Le Comité s'est entretenu régulièrement avec des hauts fonctionnaires sur l'élaboration et la mise en œuvre d'Objectif 2020. Nous comprenons bien la vision qui sous-tend cette initiative et l'approuvons, surtout en ce qui touche l'utilisation des nouvelles technologies (notamment l'utilisation à meilleur escient des médias sociaux) et les investissements dans les personnes. Nous savons de par notre propre expérience à quel point ces éléments sont importants.

Partie II Travaux du Comité au cours de la dernière année

Le Comité a tenu trois réunions au cours des douze derniers mois. Les membres ont discuté de plusieurs questions de gestion propres à la fonction publique, mais un certain nombre de thèmes communs sont ressortis :

- Le *rythme opérationnel*, est une expression qui renvoie à la vitesse à laquelle les ministères et les organismes sont en mesure de prévoir les besoins et les attentes des Canadiens et du gouvernement, et d'y répondre. Il s'agit d'une question qui préoccupe les ministres et les responsables à tous les niveaux, surtout au rythme actuel auquel surgissent les enjeux et les occasions pour le Canada et la fonction publique.

  Nous convenons que pour améliorer le rythme opérationnel du gouvernement, il ne s'agit pas « d'en faire plus avec moins », ni de promouvoir les intérêts des gestionnaires aux dépens de ceux des employés. D'ailleurs, ce sont les employés de première ligne eux-mêmes qui se disent frustrés des retards inutiles, du trop grand nombre de niveaux d'approbation et de la lourdeur des processus administratifs qui les empêchent de mieux faire leur travail.

  Nous sommes fermement d'avis qu'il est dans l'intérêt de tous, à plus forte raison de celui de la population canadienne, d'apporter les améliorations qui s'imposent aux processus (dans le secteur privé, il est question de « réduction des délais d'exécution » et du recours à des techniques modernes de gestion de projets). Nous reconnaissons que certaines entités du gouvernement réussissent bien, et ce, sur le plan tant de l'exactitude que celui de l'efficacité, mais nous croyons que toutes ne respectent pas cette norme élevée.

- *La complexité sans cesse croissante des enjeux et des responsabilités connexes.* La complexité des politiques publiques est bien connue, mais ce qui l'est peut-être

moins ce sont les coûts des responsabilités complexes et souvent contradictoires au sein du gouvernement. Au cours des années antérieures, le Comité a permis de préciser et de simplifier ces responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines. Des interventions semblables dans d'autres secteurs sauraient profiter au gouvernement et aux personnes ou entités qui transigent avec lui.

- *La nécessité de se doter d'une fonction publique plus agile et mieux adaptée, prête à mettre en œuvre les priorités du gouvernement dans l'avenir.* Il s'agit là d'un autre thème qui va dans le même sens que les opinions exprimées par les fonctionnaires lors de l'élaboration d'Objectif 2020. L'agilité n'est pas simplement une qualité que peuvent afficher les personnes et les équipes; il s'agit également d'une capacité qui peut se développer à l'échelle de l'institution, notamment dans le contexte de la réaffectation stratégique des personnes et des ressources.

- *Le besoin de mieux mesurer le rendement et les résultats.* Des progrès considérables sont déjà accomplis à cet égard, mais il est possible d'en faire beaucoup plus. Parmi les progrès dignes de mention, notons ceux liés au renforcement de la responsabilisation grâce à l'instauration du processus d'évaluation du rendement à tous les niveaux de la fonction publique.

  Bien qu'il s'agisse de mesures utiles, nous encourageons vivement les ministères et les organismes centraux à en faire davantage en ce qui a trait à la mesure de l'efficacité du service à la clientèle et à la définition des « résultats » qui pourraient servir d'indicateurs lors des évaluations, en se fondant sur les pratiques exemplaires et les outils du secteur privé.

- *Une des préoccupations du Comité qui subsiste est l'importance d'attirer, de perfectionner et de maintenir en poste les talents de la fonction publique.* Il s'agit de l'une des plus importantes responsabilités de la haute direction dans toute organisation, qu'elle soit publique ou privée. Il faut non seulement attirer les bonnes personnes à la fonction publique, à tous les niveaux, mais aussi tirer pleinement parti de celles déjà en poste grâce à des investissements adéquats et ciblés dans la formation et la certification des employés tout au long de leur cycle professionnel.

Partie III Certains enjeux particuliers

Un certain nombre de thèmes et d'enjeux sont ressortis de nos discussions jusqu'à maintenant et présentent un intérêt particulier pour le Comité. Nous nous y attarderons donc au cours des prochains mois.

a) Objectif 2020

Comme on l'a déjà mentionné, notre Comité s'est engagé d'emblée à l'égard de l'initiative Objectif 2020 et du rapport *Destination 2020* qui en a découlé. Dans ce

contexte, la responsabilité du Comité n'est pas de recommander de nouvelles mesures, mais plutôt de contribuer à la promotion du processus à volets multiples de renouvellement qui est en cours. Toutefois, force est de constater qu'un certain nombre des principaux thèmes d'Objectif 2020 ont été mis de l'avant dans des rapports antérieurs du Comité — pensons notamment aux investissements dans la technologie et le développement des compétences, à la mobilité entre la fonction publique et le secteur privé, à la promotion de l'agilité et de la capacité d'adaptation à l'échelle de l'institution, et à l'engagement à l'égard de l'innovation au travail. Nul doute que ces sujets sont aussi importants pour les employés que pour la haute direction.

b) Médias sociaux

D'autres vecteurs au cœur de l'initiative Objectif 2020, comme l'utilisation des médias sociaux, sont des sujets qui intéressent grandement le Comité. Comme nous avons pu le constater lors de notre dernière réunion, les nouveaux outils électroniques permettent d'établir des relations plus étroites entre les fonctionnaires et l'ensemble de la collectivité canadienne. Puisque ces outils multiplient les réseaux et les possibilités d'obtenir une rétroaction immédiate, ils peuvent également faciliter la coordination et les communications internes. Le défi consiste maintenant à déterminer comment optimiser ces outils tout en respectant les responsabilités et les pouvoirs politiques fondamentaux. Il est nécessaire de toujours répondre aux préoccupations légitimes en lien avec la protection de la vie privée des citoyens et celle de l'intégrité des dossiers du gouvernement.

c) Mobilisation des employés

L'un des rôles fondamentaux du Comité est d'encourager la greffière et les sous-ministres à maintenir le cap quant aux initiatives que nous considérons essentielles à la réussite du renouvellement de la fonction publique. À titre d'exemple, l'initiative Objectif 2020 est unique du fait qu'elle a été élaborée par suite d'une démarche ascendante et à la lumière des observations formulées par plus de 100 000 fonctionnaires. Leurs idées et préoccupations se retrouvent dans le plan d'ensemble ainsi que dans des initiatives particulières élaborées par des ministères et des organismes et maintenant mises en œuvre à l'échelle du gouvernement. Il est tout aussi important de maintenir le dialogue entre la haute direction et les employés de tous les niveaux. Selon notre expérience, l'engagement d'une organisation à l'égard de la transparence, un dialogue ouvert et des communications périodiques — dans les deux sens — sont essentiels afin de favoriser une culture d'innovation et de confiance, et c'est exactement ce que l'on souhaite accomplir avec Objectif 2020.

d) Recrutement et perfectionnement professionnel

Comme nous l'avons déjà dit, nous croyons, comme la greffière, qu'il est important de continuer de recruter des personnes hautement qualifiées dans l'ensemble du gouvernement. Au cours des dernières années, toute l'attention accordée au dossier de la réduction de la taille de l'effectif a eu pour effet de miner le moral, ce qui a donné lieu à une certaine réticence à l'égard du recrutement, même modeste, de nouveaux talents. Et c'est ici qu'une orientation descendante ainsi qu'un engagement commun de la part des sous-ministres à l'égard du renouvellement prennent toute leur importance. La fonction publique ne peut pas se permettre un écart démographique qui causerait des problèmes au cours des années à venir. La fonction publique se doit de continuer d'offrir des carrières enrichissantes aux jeunes diplômés, et d'accorder à ses employés des promotions sur la base du mérite si elle veut être en mesure de soutenir les ministres grâce à des conseils de haute qualité, et d'offrir aux Canadiens les meilleurs programmes et services qui soient. Le maintien des programmes visant à recruter les diplômés les plus prometteurs pour en faire les leaders de demain doit demeurer une priorité. De plus, on devrait prendre l'engagement d'accroître le nombre de détachements d'employés de la fonction publique de tous les niveaux à des postes du secteur privé (et vice-versa). Ce sont des échanges qui sont bénéfiques pour tous les intervenants.

e) Culture et valeurs

Une autre des grandes préoccupations du Comité porte sur la culture et les valeurs. À notre avis, la seule façon pour la fonction publique de bien s'adapter à un environnement public en constante évolution est d'instaurer une culture institutionnelle où le changement constitue la norme et où l'engagement à l'égard de l'innovation — plutôt que l'aversion au risque — est une valeur. Il s'agit de l'un des concepts d'Objectif 2020 que nous connaissons également de par notre propre expérience. Nous savons également que l'établissement de cette culture ne peut se faire sans que la philosophie de gestion ne soit axée sur des valeurs plutôt que sur des règles. Cette transition s'effectuera à long terme et nécessitera des changements considérables à la gestion de la fonction publique.

f) Mise en œuvre : Obtenir des résultats

Pour que la fonction publique puisse desservir la population à la fois avec efficacité et efficience, elle se doit d'atteindre les objectifs stratégiques fixés, de répondre aux exigences de la réglementation et de recourir judicieusement au pouvoir discrétionnaire dont elle dispose. Il ne faut pas uniquement s'attarder aux contradictions souvent observées entre « équité et uniformité », « efficacité et prise en compte des différences régionales et linguistiques », ainsi que « respect de la procédure établie et rapidité du service »; il faut aussi les régler.

La greffière a indiqué que la mise en œuvre efficace des décisions du gouvernement est essentielle, et nous appuyons sans réserve les efforts en ce sens. Un changement aussi simple que celui visant le perfectionnement de l'esprit d'équipe dans des projets de gestion améliorerait la situation. Il s'agit d'un enjeu sur lequel nous comptons nous pencher au cours des prochains mois.

Partie IV Regard vers l'avenir

En 2015, nous comptons accorder une attention particulière aux questions portant sur le rythme opérationnel et la mise en œuvre efficace des décisions du gouvernement, notamment par la réduction des délais d'exécution et par l'établissement de techniques modernes de gestion de projets au sein des organisations gouvernementales. Nous savons qu'il n'est pas facile de faire bouger les choses au gouvernement, mais comme nous sommes témoins de progrès, nous savons aussi qu'il est possible d'en voir davantage.

Nous suivrons de près l'engagement de la greffière à l'égard du recrutement de jeunes Canadiens talentueux à des postes au sein de la fonction publique, ainsi que les questions connexes liées au perfectionnement professionnel et au perfectionnement en leadership.

Le Comité a commandé une étude exhaustive sur la taille et l'utilisation adéquate de l'effectif des cadres intermédiaires, soit une composante clé à l'appui du bon fonctionnement de toute organisation. Nous en connaîtrons les résultats au cours des prochains mois, et prévoyons ainsi présenter nos conclusions et recommandations dans notre prochain rapport.

La prestation de services axée sur les clients est une autre de nos priorités pour 2015. En effet, nous avons consacré une bonne partie de notre dernière réunion à cette question, car nous souhaitons mieux comprendre les façons de faire au sein du gouvernement de manière à ce que nous puissions déterminer la meilleure façon d'y appliquer les leçons tirées de notre expérience dans le secteur privé. Nous nous concentrerons sur des cas particuliers afin de saisir ce qui fonctionne le mieux. Une chose est sûre : si l'on souhaite améliorer les services offerts, il est essentiel de comprendre les différents clients du gouvernement et d'obtenir leurs commentaires.

Dans le but d'assurer l'exécution efficace de politiques, le Comité prône la clarté et la simplicité, tant dans une organisation en soi que dans ses activités. Nous sommes préoccupés par les hiérarchies complexes de pouvoirs et de responsabilités au gouvernement, et souhaitons faire tout en notre pouvoir afin de simplifier les choses.

Partie V Conclusions

Nous l'avons déjà dit, mais il convient de le répéter : Une fonction publique de grande qualité et hautement performante est essentielle pour assurer la compétitivité du Canada dans l'économie de l'information mondiale d'aujourd'hui. Les Canadiens ont de grandes attentes à l'égard de leur fonction publique, et ils ont raison. Ils sont en droit de s'attendre à des services efficaces, rapides et accessibles, comme ceux qu'ils reçoivent des entreprises privées. Les Canadiens s'attendent également à ce que des professionnels bien formés et hautement motivés fournissent aux ministres des analyses et des conseils qui les aideront à s'acquitter de leurs responsabilités liées à la direction du pays. Comme nous, ils s'attendent à ce que les fonctionnaires fédéraux travaillent étroitement avec leurs homologues des provinces à cerner et à régler les problèmes communs à toutes les administrations.

Monsieur le Premier ministre, cette tâche nécessitera l'engagement des plus hauts échelons du gouvernement, c'est-à-dire de votre part et du Cabinet, ainsi que de la greffière et des sous-ministres, un engagement que vous et la greffière nous avez déjà confirmé. Votre appui à l'égard de la fonction publique favorisera la confiance des employés ainsi que celle de la population envers le gouvernement dans son ensemble.

L'économie mondiale se trouve dans une période d'incertitude. Nous savons que les ressources sont limitées et que toutes les organisations du secteur public devront faire preuve d'innovation afin de répondre aux attentes des Canadiens. Toutefois, nous croyons également que l'innovation fructueuse et les gains en efficience méritent d'être récompensés. Selon notre expérience, lorsque l'on change les résultats escomptés, il faut également changer les mesures incitatives. Pour la suite des choses, il sera essentiel de procéder à des réinvestissements fondés sur des analyses de rentabilisation dans des systèmes modernes permettant d'accroître la productivité dans la prestation de services aux Canadiens.

Le Comité entame sa neuvième année d'activité, convaincu du rôle essentiel de la fonction publique du Canada et confiant en ses valeurs immuables. Nous reconnaissons également que ce rôle et ces valeurs ne peuvent pas être maintenus à moins que la fonction publique ne se renouvelle et ne se modernise, et qu'elle soit en mesure de tirer pleinement parti des outils et des ressources du XXIe siècle. L'objectif est de se doter d'organisations agiles, novatrices et adaptées qui peuvent fièrement servir les Canadiens et les gouvernements en tout temps.

L'honorable Hugh Segal, C.M.

Rick Waugh, O.C.

Dominic Barton

Monique Leroux, C.M., O.Q.

R. Peter MacKinnon, O.C., c.r.

John Oliver

Susan Paish, c.r.

Eugene Polistuk

Annexe : Membres du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre

Dominic Barton, directeur général, Services mondiaux, McKinsey & Company

Monique Leroux, C.M., O.Q., présidente du conseil, présidente et chef de direction, Mouvement Desjardins

R. Peter MacKinnon, O.C., c. r., recteur, Université Athabasca, et ancien recteur et vice-chancelier, Université de la Saskatchewan

John Oliver, président indépendant du conseil, Kinross Gold Corporation

Susan Paish, c.r., présidente-directrice générale, LifeLabs Diagnostic Labs Inc.

Eugene Polistuk, fondateur et ancien président-directeur général, Celestica Inc.

L'honorable Hugh Segal, C.M., maître, Collège Massey

Rick Waugh, O.C., ancien vice-président du conseil, président et chef de la direction, Banque Scotia