

Grants and Contributions. Toronto: University of Toronto Press.

Learning from Others. Administrative Innovations Among Canadian Governments. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada and Canadian Centre for Management Development.

Gow J.I., and Dwivedi, O.P., 1999, *From Bureaucracy to Public Management : the administrative culture of the Government of Canada*, Broadview Press, Toronto, 192p.

Gow, J.I., *Un modèle canadien d'administration publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 47p.

Heintzman, Ralph. 2007. "Public service values and ethics: Dead end or a strong foundation."

Canadian Public Administration 50 (4): 573–602.

Marson et Heintzman, 2009 *From Research to Results: A Decade of Results-Based Service Improvement in Canada*, IPAC, Toronto, 44p.

Whatever Happened to the Music Teacher? How Government Decides and Why? Montreal, McGill-Queens, 328p.

Savoie, Donald J., 1999, *Governing from the Centre*, Toronto, U of T., 440p.

Savoie, Donald J. 2003. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*. Toronto: University of Toronto Press.

Schmidt and Marson B, 2007, *Employee Engagement*, Canadian Government Executive, Vol. 13, n°1, p.12-15.

World Bank Group. 2010. *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Wouters, Wayne , 2011. *Eighteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, Ottawa: Privy Council Office.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourgault, Jacques. 2010. "The role of deputy ministers in Canadian government." In *The Handbook of Canadian Public Administration*, edited by Christopher Dunn. Don Mills: Oxford University Press, pp. 521-37.
- Bourgault, Jacques, 2010. « Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu », 2010 dans Robert Bernier (dir.) *L'Espace canadien : mythes et réalités*, P.U.Q., Pp. 263-305.
- Bourgault, Jacques, 2006. « Conditions de succès d'implantation des réformes politico-administratives en Afrique : Leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement », *Mondes en développement*, mars 2006, vol 34/ 2006,1-no133, De Boeck, Bruxelles, pp. 63-82.
- Bourgault, J et M. Gusella, 2001. « Fierté, performance et reconnaissance de la Fonction publique au Canada », *Revue internationale des sciences administratives*, Bruxelles, avril 2001, vol. 67, no. 1, London and Brussels, pp. 29-47.
- Bourgon, Jocelyne. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Cartwright, Susan. 2011. *Report of the Review of the Public Service Modernization Act*. Ottawa: Treasury Board Secretariat
- Charko, Phil, 2013, Management improvement in the Canadian public service, 1999-2010, Canadian Public Administration, Vol. 56, No. 1 (March 2013), Pp. 91-120
- Clark, Ian D., and Harry Swain. 2005. "Distinguishing the real from the surreal in management reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada." *Canadian Public Administration* 48 (4): 453-76.
- Dupuis, J. (2006). *La fonction de contrôleur moderne et le Cadre de responsabilisation de gestion*, Bibliothèque du Parlement; division de l'économie, PRB 06-23F. [En <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0623-f.htm>
- Good, David A. 2003. *The Politics of Public Management: the HRDC Audit of*

- Un effectif compétent, confiant et très performant, qui adopte de nouvelles méthodes de travail et qui met à contribution la diversité des talents pour répondre aux besoins en évolution du pays. » (Objectif 2020)

Tous les fonctionnaires sont invités à formuler des suggestions et commentaires autour de ces principes.

D'ailleurs es rapports avec la fonction publique n'ont jamais été parfaitement harmonieux : on a décrié les réformes à saveur managériale, les tendances centralisatrices et les réductions d'effectif. Récemment le gouvernement Harper, proposant un agenda conservateur, a connu des querelles avec les milieux scientifiques des ministères qui lui reprochent de gouverner par idéologie, plutôt que sur la base des données probantes.

Finalement cet article a permis d'observer que les approches pour mener à bien les réformes varient fondamentalement peu d'un environnement à un autre (Bourgault, 2006) alors que l'on avait déjà identifié comme principaux facteurs de succès des réformes : la perception large du besoin; l'investissement suffisant en temps, énergie et priorisation; la communication pour modifier la culture et justifier l'approche de la réforme; l'ancrage dans l'organisation, l'agenda politique ou budgétaire; le leadership sans faille de la haute administration et des dirigeants politiques; la coordination et l'intégration par le centre du gouvernement; le synchronisme avec les agendas politico-administratifs; la gestion du momentum de la réforme; l'inclusion dans une stratégie bien acceptée d'apprentissage continu. Le Canada n'est probablement pas unique à pratiquer cette approche, mais elle semble avoir générer un engagement pour le changement.

main fondé sur des études justificatives solides, par la gestion corporative qui a permis un leadership administratif cohérent et très engagé, ainsi que par le soutien des leaders politiques.

CONCLUSION

Selon Charko (2013), les réformes furent facilitées par une convergence de facteurs internationaux (mondialisation, échanges d'informations, émulation). On y voit aussi des interventions sur la culture pour rendre acceptables les initiatives de réformes, des facteurs organisationnels comme la pratique de la gestion corporative au sein du gouvernement du Canada, le support des agendas politiques des gouvernements du Canada, ainsi que la conjoncture économique et budgétaire.

On a aussi observé la création d'un consensus large au sujet du besoin d'amélioration continue en gestion publique (Gow, 2004). En est résulté un sentiment à l'effet qu'une réforme ne résoudrait pas pour toujours tous les problèmes et, surtout qu'il ne fallait pas imaginer des réformes trop générales et ambitieuses qui finissent par achopper du fait qu'elles s'attaquent à trop de défis à la fois. Il a donc fallu envisager les réformes comme étant un processus continu. D'ailleurs encore aujourd'hui existe un comité consultatif sur la fonction publique qui, par un rapport annuel, avise le Greffier sur les défis de la fonction publique du Canada et les moyens d'y faire face.

De plus de nouvelles initiatives de consultation et d'engagement des fonctionnaires sont lancées, la plus récente *Objectif 2020*¹ étant lancée en juin 2013. Les principaux administrateurs généraux ont défini une vision pour une « fonction publique revitalisée de niveau mondial, outillée pour servir le Canada et les Canadiens » autour de quatre principes directeurs :

- « Un environnement axé sur l'ouverture et la collaboration, qui mobilise les citoyens et les partenaires dans l'intérêt public;
- Une approche pangouvernementale qui améliore la prestation de services et optimise les ressources;
- Un milieu de travail moderne qui utilise intelligemment les nouvelles technologies pour améliorer le réseautage, l'accès aux données et le service à la clientèle;

¹ <http://www.greffier.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=350>

dans la configuration de Service Canada (Marson et Heintzman, 2009, 15). En 1999, un projet pilote fut lancé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. En avril 2002, le ministère de Développement des ressources humaines Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et ministère de Communication Canada créèrent un nouveau partenariat pour une durée de deux ans. En 2003, le Comité d'examen des dépenses adopta l'approche de Service Canada, car ce modèle convenait parfaitement à ses objectifs de réaffectation des ressources financières (cf. budget 2005). L'approche permet de débiter doucement et de progresser ensuite.

7. La satisfaction des employés

Les sondages triennaux auprès de la fonction publique du Canada ont permis depuis 1998 de mesurer la satisfaction des employés au sujet de leur rapport au travail et au milieu du travail. Réalisés sur le web auprès de répondants volontaires avec des garanties de confidentialité et de non traçabilité, ils s'adressent à tous les employés de la fonction publique et connaissent un fort taux de participation : plus de 40% de la fonction publique y participe en 1999 ; en 2008 ce taux atteint 66 %. « Ce sondage, dont on s'engage à publier intégralement les résultats, démontre un leadership de courage, car après les coupes de 1994-1997, on pouvait craindre des résultats médiocres. Il se fait innovateur car, dans le monde, peu de fonctions publiques disposent d'un tel sondage et en publient intégralement les résultats. Afin d'éviter d'en banaliser la tenue et de ne pas générer des coûts inutiles, il est décidé de le tenir sur une base triennale et avec les mêmes questions » (Bourgault in Bernier 2010).

Ces sondages permettent un suivi de gestion très significatif : « chaque ministère reçoit en plus des résultats d'ensemble, une analyse plus fine pour 5 variables qui sont particulièrement importantes en regard de sa mission ou de sa composition. Des analyses plus spécifiques sont aussi produites pour les gestionnaires des sous-unités administratives » Ils servent donc à mesurer le rendement (une des composantes du cadre de responsabilisation de gestion (CRG/MAF) pour la composante « gestion des personnes »), à développer des outils de communication et à apprendre sur l'organisation et ses défis. Au fil des ans, un cadre est développé concernant la gestion des personnes, soit la mobilisation des employés et la culture de l'excellence (Bourgault in Bernier 2010).

Comment? Cette initiative fut rendue possible par un cheminement de longue

plus normal compte tenu du volume de transactions, des millions de clients et des centaines de milliers de fonctionnaires.

(Bourgault in Bernier, 2010)

Comment? Le RSAC comptait en 2000 plus de 200 fonctionnaires et universitaires de toutes les administrations au Canada. Il a permis de créer l'Institut des services axés sur les citoyens, un organisme sans but lucratif à rayonnement international. Le dépassement de l'horizon fédéral a accéléré l'acceptation de l'approche. Le leadership politique et surtout dans la haute administration a beaucoup facilité l'arrivée du changement et la gestion corporative au niveau des sous-ministres y a grandement contribué. On a ainsi vu une mutation de la culture qui s'est installée sur 12 ans.

L'initiative Service Canada

Elle a créé un cadre organisationnel commun pour intégrer un vaste système de points d'accès aux divers services du gouvernement fédéral du Canada en adoptant une approche centrée sur le client. Renvoyés d'un organisme à l'autre pour obtenir les services qu'ils désiraient (renseignements, formulaires, etc.), les citoyens manifestaient leur insatisfaction au sujet de la complexité de l'appareil gouvernemental et de l'apparente insouciance des employés. Cette initiative fut envisagée comme un moyen pour offrir un guichet unique dont les citoyens pourraient recevoir tous les services du gouvernement canadien. L'initiative Service Canada poursuit cinq objectifs stratégiques : offrir des services transparents et axés sur les citoyens, assurer la transparence et la responsabilisation du gouvernement, augmenter l'intégrité des programmes, favoriser la collaboration et le réseautage et enfin acquérir une culture d'excellence du service. Depuis 15 ans Services Canada n'a cessé de s'étendre et de raffiner son offre de services. Il y a aujourd'hui plus de points d'accès et de meilleures modalités pour répondre aux citoyens.

Comment? Cette réforme fut rendue possible par les facteurs suivants : l'inclusion, la gestion horizontale, la justification par les buts nobles, la synchronisation avec les buts du budget et l'approche incrémentale.

À l'automne 1998, le comité d'implantation de service Canada fut mis sur pied sous la direction de 5 sous-ministres adjoints et le RSAC a joué un rôle important

nonce la Prestation des services axée sur les citoyens; le Gouvernement branché ; l'amélioration des rapports au Parlement; l'intégrité des programmes; le milieu de travail exemplaire, etc. (Dupuis : 2006)

Les citoyens d'abord

Un rapport du groupe des sous-ministres sur le service axé sur le citoyen plaide « l'intégration des citoyens à toutes les étapes de la conception et de la prestation de services de sorte que les besoins des citoyens deviennent le principe d'organisation autour duquel on détermine l'intérêt public et on planifie la prestation du service. » En 1997, le Conseil du trésor met sur pied une unité de recherches continues (Services aux citoyens) sur les facteurs de satisfaction du public envers les services gouvernementaux. Les résultats de ces études permettent d'émettre des recommandations aux gestionnaires de mettre en place le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC) (Bourgault & Gusella, 2001) et de produire des guides sur la qualité des services (Marson et Heintzman, 2009, 10).

Le Réseau fit produire en 1998 le rapport « *Les citoyens d'abord* », un premier sondage national qui permet d'identifier les cinq éléments de la prestation de service qui influencent la perception de la qualité et le niveau de satisfaction des citoyens : la rapidité ou l'accessibilité; les compétences du personnel et la qualité des informations; la courtoisie et le confort; le traitement équitable; le résultat obtenu. Ainsi, l'amélioration des services passe nécessairement par la mesure de la satisfaction du client/bénéficiaire/usager selon des instruments communs de mesure, des attentes et priorités des clients et l'élaboration d'un plan concret de cibles et d'amélioration. Enfin il faut en suivre l'implantation et en mesurer les résultats. (Marson et Heintzman, 16). Le Réseau a aussi identifié une chaîne de liens contribuant à la qualité du service, dont l'un est l'engagement des employés. Cet engagement résulte d'une dizaine de facteurs tels la gestion efficace, les rapports aux collègues, le support à la vision et aux buts de l'organisation, l'avancement dans la carrière, la qualité de l'encadrement, l'autonomie et la charge de travail (Marson et Heintzman, 27; Schmidt et Marson, 2007). Certes le service aux citoyens n'est pas devenu pour autant parfait tous les jours de l'année. On a connu des cas où l'assurance-emploi abuse de sa situation envers des assurés, où l'Agence de Revenu Canada semble très mal communiquer avec les contribuables, etc. Quoi de

1987 a voulu accroître la responsabilité des hauts-fonctionnaires en accroissant le pouvoir des parlementaires à les convoquer. Le Bureau du Conseil privé, à la suite de l'influence britannique a contrôlé les dommages en réaffirmant que les sous-ministres ne pouvaient que parler au nom des ministres puisque la responsabilité ministérielle était indivisible dans le régime des institutions du modèle de Westminster. La Loi fédérale sur la responsabilité¹ (2006) revint à la charge pour préciser les responsabilités des sous-ministres en tant qu'administrateurs des comptes. Il s'est agi de réaffirmer leur responsabilité spécifique, notamment face au Parlement, au sujet des engagements financiers et des rapports financiers, ainsi ils deviennent « comptables » devant les comités des chambres du Parlement. Un mécanisme de dénonciation fut prévu en cas de désaccord avec les ministres sur une dépense à effectuer. Encore une fois, le BCP émit une directive pour modérer l'appétit des parlementaires à obtenir des informations de la part des sous-ministres. On a ainsi diminué la capacité des ministres de forcer la commission d'engagements financiers inconsidérés ou irréguliers. La question non résolue porte sur la divisibilité de la responsabilité ministérielle en matière de reddition de comptes au Parlement.

Comment? Ces dispositions législatives étaient jugées en principe nécessaires par beaucoup d'acteurs du système politico-administratif. Elles se révélèrent cependant immatures, forcées par le caucus conservateur. En effet tous leurs impacts n'avaient pas été entrevus, non plus que les conditions de leur mise en application. Surtout, il s'est avéré que les acteurs-clés n'étaient pas tous suffisamment convaincus par la nature de cette réforme. Les changements culturels n'ont pas été réalisés avant.

6. La prestation de services aux citoyens

Le rapport « *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* », en 2000 modernise sa gestion ainsi que l'offre des programmes et services pour satisfaire les attentes et priorités nouvelles de la population. Suivant plusieurs initiatives déjà en cours, il préconise un ensemble de valeurs claires pour la fonction publique, une gestion axée sur les résultats et un engagement pour réaliser des dépenses judicieuses. Ce document an-

<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-5.5/page-1.html> créant modification à la Loi sur la gestion fi-

<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/page-12.html#docCont> voir a. 16.4 (1) et (2)

vateur après 2006 a facilité un travail déjà amorcé plusieurs années auparavant. Le leadership politique a permis de vaincre les dernières hésitations dans la fonction publique au sujet des dénonciations anonymes. L'échec des premières années a montré que les résistances culturelles ont continué de se manifester pendant un certain temps. Les dénonciations médiatisées ont forcé les acteurs politico-administratifs à corriger le tir.

Puis un *code de conduite*, le Code des valeurs et d'éthique entre en vigueur en 2012¹ après de longues consultations. Il tient compte du fait que toutes les situations difficiles et délicates ne peuvent être anticipées. Certaines présentent néanmoins un caractère plus courant et fondamental. Ainsi, le code comprend à la fois des énoncés de valeurs et des prescriptions précises.

Comment? Un groupe de travail a multiplié les consultations et les avis d'experts dans un contexte où il fallait générer un tel code, mais où ce code ne serait pas fait de prescriptions précises et dé-responsabilisantes. Le Rapport Tait publié dix ans auparavant a pavé la voie à cette réflexion et favorisé la mutation culturelle du milieu. Le support des plus hautes instances de l'administration (le Greffier) a joué un rôle majeur dans cette affaire. Charko (2013 :114) note que les fonctionnaires sont maintenant plus à même de déterminer la conduite à suivre en fonction des valeurs de la fonction publique. Ils opèrent dans un milieu qui les supporte beaucoup mieux. Resterait, selon lui, à obtenir des cadres supérieurs un comportement cohérent sur le sujet et à résoudre les contradictions occasionnelles entre les impératifs professionnels et démocratiques.

5. **La reddition de comptes au parlement et la transparence gouvernementale**

Depuis longtemps un élément du déficit démocratique fut identifié comme la nécessité pour les parlementaires d'obtenir de meilleures réponses à leurs questions : les ministres répondent vaguement et les hauts-fonctionnaires tendent à « botter en touche » pour ne pas embarrasser leurs ministres. Traditionnellement ils répondent au nom des ministres et non pas en leur nom personnel. Le Rapport McGrath en

1
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049§ion=text>

<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049§ion=text>

tion des ressources humaines depuis 1918 avec la modification de la définition de mérite, l'abolition de la nécessité de concours pour toutes les nominations et la possibilité de nommer des titulaires alors qu'un seul candidat fut pris en considération. En plus de revoir le mandat et les fonctions de la CFP comme organisme de dotation et disposant de recours, on cherchait notamment à accélérer les processus de dotation, rendre la gestion plus efficace et efficiente, à diminuer le nombre de recours contre les décisions et à faire des nominations plus conformes aux besoins spécifiques des postes à combler.

Comment? Le groupe de travail pangouvernemental chargé préparer la réforme a formé et consulté en continu de nombreux groupes de réflexion de l'intérieur de la fonction publique et de l'extérieur de celle-ci. Pour mettre en œuvre la nouvelle loi plusieurs groupes de travail ont été mis sur pied, notamment pour habilitier les agents à implanter ces changements assez radicaux. La loi prévoyait la production d'un bilan après 5 ans et ce rapport (comité Cartwright) notait avec satisfaction les changements survenus aux structures et procédures mais déplorait en 2011 que les changements de culture n'étaient pas tout à fait encore au rendez-vous¹.

4. Valeurs et éthique

En matières de valeurs et éthique, deux réformes sont à noter. D'abord, en 2005 la loi créa un Commissaire à l'intégrité du secteur public. Les premiers pas du Commissaire ont été insatisfaisants mais l'arrivée d'un nouveau commissaire proposant un examen des plaintes plus conforme à la loi et plus critique. La relance de cette institution en 2011 a permis de mener à fond des enquêtes et de protéger des fonctionnaires qui dénoncent : a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime; b) L'usage abusif de fonds ou de biens publics; c) Les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public; d) Le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;²

Comment? Le climat de la responsabilisation instillé par le gouvernement conser-

¹ *Rapport sur l'examen de la Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique* a été déposé au Parlement le 21 décembre 2011 : <http://www.tbs-sct.gc.ca/psma-lmfp/index-fra.asp>

² Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (L.C. 2005, ch. 46) a. 8

Les 10 éléments du CRG¹

Comment? Cet outil fut conçu par le SCT en consultation avec les hauts-fonctionnaires. L'outil fut jugé lourd, redondant et formaliste. En conséquence, dans une démarche d'organisation apprenante, il a évolué en de nombreuses occasions car il dut être raffiné pour l'alléger dans son déploiement et son utilisation et lui faire prendre en compte la gestion de risques et la taille des ministères.

Charko (2013 :96) y voit un immense succès, comme l'a conclu un comité indépendant d'évaluation en 2008 qui note alors un système structuré, sophistiqué et rigoureux d'évaluation. Un organisme international a aussi bien noté le système (OECD 2005: 86). Il permet aujourd'hui d'identifier les défis prioritaires de gestion dans chacun des ministères.

3. La gestion des ressources humaines

La modernisation de la gestion des ressources humaines permit une longue et intense consultation sur trois années et produisit une législation votée en 2003 et mise en application en 2005. Il s'est agi de la plus audacieuse réforme de la ges-

¹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/overview-aperçu/elements-fra.asp>

L'Examen stratégique des programmes¹ constitue une seconde initiative majeure en gestion des dépenses : sur un horizon temporel de 4 ans tous les ministères doivent présenter leurs programmes pour qu'ils soient analysés. Cette année-là une coupe de 5% des dépenses s'applique, mais une partie de cette coupe peut être récupérée sur la base d'une démonstration de besoins. Les programmes font l'objet d'un examen sous les angles suivants : efficacité, efficience, pertinence et alignement sur les priorités gouvernementales. La perspective « Value for money/ Optimisation de la dépense » oriente cet exercice (McCormack, 2009, 10) Ces sommes sont identifiées dans la présentation du budget de l'an qui suit.

Non seulement cette initiative systématise-t-elle ces examens plutôt que de le faire sur une base ad hoc, mais elle répartit l'effort sur 4 ans pour en augmenter la profondeur. De plus elle permet d'économiser et d'accroître leur efficacité, leur efficience et recentre les dépenses sur les besoins centraux du programme.

Comment? Charko (2013 :100) voit 3 conditions au succès de ces réformes : une solide volonté politique, une méthode commune adéquate pour mesurer les intrants, les résultats et enfin, la génération d'une capacité analytique au sein de l'organisme central. Cette capacité se décline selon nous en des systèmes de reporting et contrôle, en expertise spécialisée et en systèmes adéquats de traitement de l'information.

2. Les standards de gestion et la gestion du rendement organisationnel

La reddition de comptes en matière de gestion a connu d'immenses progrès depuis 2003. On a créé un Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) qui voulait identifier dans un seul outil les attentes de tous les niveaux de gestionnaires du gouvernement du Canada. Cet outil permet d'organiser les systèmes de gestion, de fixer les attentes, d'évaluer les résultats organisationnels et de développer les compétences des gestionnaires. Les résultats sont observés sur la base de critères précis puisés dans les politiques de gestion et sont publiés chaque année sur le site web du SCT. Ils servent aussi à l'évaluation du rendement des sous-ministres, les plus hauts fonctionnaires.

¹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-fra.asp>

Comment? Un mouvement en deux phases dont la seconde était poussée par l'engagement électoral des conservateurs pour accroître la responsabilité dans la gestion des fonds publics. Les scandales ont rendu le changement inéluctable. Les deux « affaires » précitées ont accéléré ce processus de changement : l'affaire des subventions et contributions a révélé non pas un trou de 2 milliards comme dénoncé par les médias, mais plutôt une absence de justifications de seulement 84,000.00\$. Cette affaire a plutôt révélé des carences en gestion financière et en gestion de programmes. Le second scandale fut grave alors que des dépenses inappropriées furent autorisées pour des motifs politiques et partisans comme il le fut démontré à la Commission d'enquête Gomery¹ sur les commandites.

Les résultats ont été positifs avec de meilleures politiques, des rôles plus clairs chez les intervenants et des rapports au Parlement qui sont complets, fondés, analytiques et crédibles. Les experts externes qui forment les nouveaux comités ministériels de vérification font l'affaire des sous-ministres en attirant l'attention des cadres supérieurs et des ministres sur la gestion des risques, la rigueur, la coordination horizontale et les changements nécessaires. Ces comités génèrent aussi une expertise externe en qui les sous-ministres ont confiance. (Charko, 2013 :106).

En matière de gestion des dépenses, les plus récentes réformes, menées dans un contexte de restrictions des dépenses ont renforcé le rôle du secrétariat du conseil du trésor. En 2005 la *politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* oblige les ministères à adopter des définitions et un cadre communs « pour la désignation des programmes, et pour la collecte, la gestion et la déclaration de données financières et non financières relatives à ces programmes. Elle fournit aux ministères la marge de manœuvre et les pouvoirs discrétionnaires dont ils ont besoin pour concevoir et gérer leurs programmes de la manière la plus susceptible de fournir des résultats pour les Canadiens »² Ainsi les programmes sont mieux analysables et comparables. La reddition de comptes en matière de gestion horizontale s'en trouve facilitée. Enfin, du point de vue du secrétariat du conseil du trésor, on obtient plus d'informations crédibles sur l'efficacité et les impacts des programmes.

¹ Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, dite Commission Gomery.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218§ion=text>

amoindries du fait de deux crises : une portait sur les subventions et contributions (Good, 2003) tandis que l'autre a porté sur les commandites. Ces affaires suivent une brillante initiative, celle du *contrôleur moderne*¹.

L'initiative du *contrôleur moderne* définit l'organisme central moins comme un contrôleur ex-ante qui a tout pouvoir sur les programmes, mais comme un enrichisseur des capacités de gestion dans les ministères. En résumé, l'approche du contrôleur moderne organise un contrôle ex-post dans un cadre logique solide, responsabilisant et économique : les ministères doivent connaître les normes, savoir pratiquer la gestion des risques, partager les valeurs et l'approche éthique de la politique. L'organisme central est d'abord un facilitateur, un formateur, un assistant-expert, un dépanneur, puis un contrôleur. Cette approche diminue les transactions incapacitantes, le cynisme, la déresponsabilisation des ministères et réduit les coûts transactionnels.

Comment? Plusieurs facteurs ont tissé de longue main la toile de fond pour préparer les esprits à cette réforme : un besoin longtemps ressenti de diminuer les contrôles ex-ante et favoriser plus de responsabilisation, des consultations avec les ministères et le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission Lambert, Fonction publique 2000.

1.3 Vérification interne

La *vérification interne* a connu une résurgence laborieuse en 2003 du fait de conflits organisationnels internes entre gestionnaires de programmes et contrôleurs et à cause d'une faible expertise disponible. En 2007, elle est renforcée par une législation sur la responsabilité.² On souhaite plus de transparence des coûts des programmes. Pour y arriver il faut redonner du pouvoir aux responsables ministériels de l'information financière (CFI) par rapport aux responsables des programmes afin de fournir une meilleure info aux ministres et sous ministres. À compter de 2009, chaque ministère doit compter un comité ministériel de vérification interne formé de personnalités extérieures au ministère et faisant, sur une liste détaillée d'objets, rapport au sous-ministre³.

1 <http://www.tbs-sct.gc.ca/fm-gf/reports-rapports/rsc-rfc/rsc-rfctb-fra.asp>

2 Loi fédérale sur la responsabilité (L.C. 2006, ch. 9)

3 <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=16484§ion=text> et <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=25610>

Un exercice d'une telle ampleur n'a pas été sans générer des inconvénients comme une diminution du capital humain considérable (les analystes, la technocratie ministérielle, les formations, les investissements nécessaires en défense, etc.), une certaine démoralisation des fonctionnaires (Bourgault : 2010).

Comment? Le ministre des Finances et le bureau du Conseil privé demandent aux ministres de présenter des plans selon l'importance des réductions de dépenses à réaliser : réductions de 25%, 15 %, 5 % (Armit et Bourgault, 1996). L'exercice se fonde sur six critères : 1. Le programme sert-il encore l'intérêt public? 2. S'agit-il d'un rôle légitime incombant à l'État? 3. Le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre palier de gouvernement (provincial, municipal) ? 4. Quelles activités pourraient du programme pourraient être confiées au secteur privé ou à des organismes bénévoles? 5. Le programme pourrait-il être exécuté de manière plus efficiente? 6. A-t-on les moyens financiers pour assumer son coût?

Deux comités examinent alors les plans détaillés de réalisation des économies structurelles élaborés par les ministères: un comité de sous-ministres présidé par le Greffier et un comité des ministres présidé par le ministre Président du Conseil du trésor. Les recommandations sur chaque programme furent intégrées par le ministère des Finances dans le projet de budget de l'année à venir. » (Bourgault in Bernier: 2010)

Si, depuis 1996, les effectifs de la fonction publique du Canada sont passés de 220,000 employés en 1994 à 198,000 en 1996, il y avait pourtant 265,000 employés en 2009, et 277,000 en 2013 ! Cette révision des dépenses a créé un « espace budgétaire » pour assumer de nouveaux déboursés en réduisant la croissance du déficit budgétaire.

1.2 Contrôleur moderne

D'importants progrès furent réalisés en matière de gestion financière (i.e. façon de financer les dépenses et de rendre compte de ce financement) et de contrôle des dépenses. Les initiatives de déconcentration du pouvoir de contrôle vont se voir

de la situation économique, surtout dans le domaine des ressources et aux effets de la nouvelle taxe sur les produits et services.

580,000 agents publics au gouvernement fédéral du Canada (incluant les policiers et militaires).

Dix institutions, les «Agents du Parlement » appuient le travail des parlementaires. Ils examinent en continu les actes de l'administration et font rapport au Parlement. Les conditions statutaires des dirigeants leur confèrent l'indépendance nécessaire à l'exécution de leur mandat : le Vérificateur général du Canada, la Commission de la fonction publique¹, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire à l'accès à l'information, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique, le Commissaire au lobbying, le Commissaire à l'intégrité du secteur public et le Commissaire à l'environnement et au développement durable.

1. Principales réformes concernant la gestion des fonds publics

1.1 Revue de programmes 1994-96

Le budget de 1994 fut établi sur la base d'un examen en profondeur de l'administration intitulé la *Revue de programmes* visant la réduction des dépenses publiques afin de redresser durablement la situation des finances publiques au Canada. Il faut ramener le déficit de 5,9% à 3% du PIB en trois ans (pour l'exercice 1997 – 1998). Les ajustements effectués permirent de réaliser les objectifs de réduction du déficit public grâce à l'utilisation de modes alternatifs de livraison de services tels les transferts de mandats, les ventes au privé, la création de coopératives ainsi que par l'encouragement aux départs anticipés. Ainsi, les effectifs dans la fonction publique fédérale furent réduits de 15 % en 3ans (environ 60 000 emplois au total dont 24,000 dans la fonction publique centrale). Une partie des économies vint des dépenses de transferts aux provinces ce qui, dans un effet de cascade, affecta lourdement les budgets de fonctionnement des écoles, des hôpitaux et les travaux municipaux.²

contractuels à durée déterminée et aux employés occasionnels.

1 La Commission a un statut mixte car à certains égards (nominations) elle fait partie du pouvoir exécutif. Le Directeur d'Élections Canada fait aussi partie de cette liste de dix mais ne contrôle pas l'administration.

2 Plusieurs croient que l'amélioration de la situation financière de l'État est d'abord due à l'amélioration

la décision prise. Depuis 1985, on observe une concentration croissante du pouvoir politico-administratif autour du Premier ministre et de son bureau (Savoie, 1999).

La gestion des ministères relève en pratique des sous-ministres, des hauts fonctionnaires de carrière, non partisans et nommés discrétionnairement et au plaisir¹ par le Premier ministre. Le bureau du Conseil privé prépare les réunions du conseil des ministres et de ses comités ministériels, en assure les suivis, supporte le premier ministre et certains ministres qui exercent des fonctions sans support administratif spécifique, oriente et coordonne l'action de l'ensemble des ministères et organismes, fournit de l'expertise sectorielle au conseil des ministres et fournit des services pour l'ensemble du gouvernement.² Il coordonne aussi les comités des sous-ministres.³

Le Secrétariat du Conseil du trésor a pour mandat d'appuyer le Conseil du Trésor, un important comité de ministres, et d'assumer des responsabilités que la Loi lui a conférées comme organisme fédéral central. Notamment, et non exclusivement le secrétariat voit à l'optimisation des ressources et à la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes ; il fait des recommandations et dispense des conseils au Conseil du Trésor sur les politiques, les lignes directrices, les règlements et les propositions en matière de programmes de dépenses touchant la gestion des ressources du gouvernement ; enfin, il assume son rôle d'administrateur général et d'employeur de la fonction publique.⁴

La fonction publique canadienne est professionnelle. Elle n'est pas une fonction publique de carrière. On nomme les agents à des postes, ce qui leur vaut un classement catégoriel et contribue à leur rangement dans l'échelle salariale. Les agents ne jouissent pas de la permanence mais d'une expectative raisonnable de conserver leur emploi tant qu'il y a du travail et qu'ils font bien leur travail⁵. Il y a environ

1 On peut mettre fin à leur nomination en tout temps.

2 <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats>
<http://www.pco.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=comm/mandat-fra.htm>. Ces comités constituent l'épine dorsale de la gestion corporative au gouvernement du Canada.

4 <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tbs-sct/abu-ans-fra.asp>

5 La vaste majorité des fonctionnaires jouissent de ce statut appelé « indéterminé » par rapport aux

L'ordre fédéral de gouvernement dispose de pouvoirs spéciaux, notamment de légiférer et agir pour maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Il jouit aussi d'un pouvoir de dépenser de l'argent dans les provinces.

Les dépenses de transferts du fédéral aux provinces : il paie une somme de péréquation aux provinces les moins fortunées et complète le financement des services de santé et d'éducation. Un système de fédéralisme exécutif permet des discussions et concertations entre le fédéral et les provinces tout au long de l'année dans la plupart des domaines de l'action gouvernementale. Ces échanges ont cours aux niveaux politique comme administratif et ont créé quelques 500 tables et comités.

Le Canada et ses acteurs administratifs

Au Canada, le Premier ministre joue un rôle fondamental. C'est à lui que le représentant de la Reine a demandé de former un gouvernement responsable devant les chambres. Il jouit de multiples prérogatives comme de convoquer et présider la réunion du Conseil des ministres, de nommer les juges et hauts fonctionnaires et de suggérer à la Reine la convocation et prorogation des sessions parlementaires, etc. Il est chef du gouvernement, or la responsabilité ministérielle veut que la Chambre puisse par une variété de motions ou de votes provoquer la démission du gouvernement.

Les ministres sont individuellement responsables de ministères, de dossiers, de législations sectorielles et représentent les organismes devant le Parlement. Ils sont politiquement responsables, devant répondre aux questions des députés et assurant qu'ils ont corrigé les difficultés soulevées. Aucun ministre ne démissionne pour les fautes commises par ses fonctionnaires. Ils sont collectivement responsables en vertu du principe de la solidarité ministérielle qui veut que tous les dossiers importants des ministères soient discutés au Conseil des ministres et particulièrement ceux qui impliquent des modifications législatives et réglementaires, ou encore des implications financières ou budgétaires. La discussion à huis-clos donne lieu généralement à un consensus, bien que le Premier ministre décide en dernier lieu. Dans tous les cas, tous les ministres sont tenus de démontrer une solidarité absolue avec

Les clés du succès de l'administration canadienne furent de toujours accepter de voir l'éléphant dans la pièce, de savoir installer une conversation sur ce qui mérite des améliorations. Ceci motive l'intérêt pour cette présentation sur les réformes canadiennes, d'installer une culture de nécessité de changement continu et, plutôt que de compter sur **La** grande réforme définitive, de procéder au changement un peu à la fois, modérément et de manière continue. Il serait sage de ne pas tenter de transposer aveuglément les principes de la gestion canadienne sans les adapter tant ceux-ci restent perfectibles et surtout parce que ces principes correspondent aux conditions particulières de cette administration. Voici néanmoins quelques indications au sujet des réformes canadiennes et certains pourront y trouver intérêt des pistes de réflexion.

Cet article veut illustrer que l'influence de la Nouvelle Gestion Publique s'est faite sentir au Canada mais que le Canada a pratiqué une approche plus homéopathique (Gow, 1994), de petits pas, réfléchie, consultative et fondée sur le leadership consensuel (Bourgault, 2006) et continue plutôt qu'idéologique (Thatcher), enthousiaste, autoritaire-radical (Belgique) et chirurgicale (Australie, Nouvelle Zélande).

Le Canada comme espace administratif

Pour comprendre son administration il faut comprendre la structure politique. De manière très synthétisée, le Canada est présenté comme une monarchie parlementaire disposant d'un ordre de gouvernement fédéral, de dix ordres de gouvernements provinciaux et de trois territoires dans le grand nord ayant bénéficié d'une dévolution de pouvoirs depuis le palier fédéral.

Chacun de ces ordres de gouvernement a ses compétences exclusives : le fédéral s'occupe par exemple de la monnaie, des affaires étrangères et de la défense. Les provinces s'occupent seules de l'éducation primaire et secondaire (écoles), de la santé et des services sociaux (hôpitaux), du territoire (villes), de l'agriculture et du commerce internes à la province. Certaines compétences sont partagées car complémentaires telles le commerce, les ressources naturelles et l'environnement.

une solide base économique et les politiques industrielles et commerciales ont, jusqu'ici, su s'adapter à l'évolution des règles planétaires. Cette richesse lui a permis, depuis 50 ans, de faire les investissements adéquats dans sa gestion publique.

En matière de gestion publique, le Canada a connu des difficultés depuis ses origines et affronte certains défis encore aujourd'hui. Il y a eu des soi-disant scandales et de vrais scandales, il s'y trouve des poches de pauvreté, des régions en situation de désinvestissement et surtout, le sort des membres des premières nations reste toujours fort préoccupant. À ce dernier égard, la condition de certaines communautés d'autochtones offre, en termes de morbidité sociale, beaucoup de points communs avec des communautés parmi les plus défavorisées de la planète.

Un certain cheminement historique est nécessaire à chaque nation pour développer et maintenir la bonne gouvernance qui lui convient. Par exemple à la fin du 19^e siècle le Canada connaissait de nombreux scandales de gestion publique (affaire du chemin de fer de la Baie des Chaleurs; Heintzman, 1997 : 13) et que le patronage politique florissait jusqu'à la seconde réforme de la Commission de la fonction publique du Canada en 1918 (Juillet et Rasmussen, 2011). Chaque état connaît son propre cheminement administratif en fonction de ses ressources, son contexte et son histoire et du leadership de ses dirigeants administratifs et politiques.

Quand les réformes canadiennes ont-elles débuté? Il y a eu des courants de réforme, comme celles de 1908 et 1918 au sujet de la fonction publique, la création de la Banque du Canada à la fin des années 30, puis une vague de mise à jour sociale et économique dans l'après-guerre. Les initiatives sur les structures et processus administratifs datent de la fin des années 60 et surtout des années 70. Gow et Dwivedi (1999 : 96-94) en dressent la liste et insistent sur la période de 67-1966 qui a amené plusieurs changements stratégiques dans la gestion des ressources humaines (négociation des relations de travail avec les syndicats, transfert au Conseil du trésor de la politique de gestion de la fonction publique). Suivent des initiatives assez éparpillées en 1981 (responsabilisation), 88 (contrôle de la dette, privatisations et imputabilité parlementaire) et 1993 (rôle du Greffier comme Chef de la fonction publique). Depuis 1994, début de la période examinée dans cet article, la réforme est un processus assez continu.

Les réformes administratives au gouvernement : la pratique canadienne?

**Jacques Bourgault,
Docteur d'État La Sorbonne
Professeur associé ÉNAP/UQAM**

Cette présentation s'intéresse aux réformes de gestion de l'administration fédérale canadienne et non pas à ses réformes de politiques publiques comme par exemple, le programme de l'assurance-emploi, la politique judiciaire plus sévère à l'égard des contrevenants ou la modification des politiques environnementales.

Les réformes de gestion dont il sera ici question touchent la gestion des fonds publics, la gestion des ressources humaines, la gestion des ressources informationnelles, la reddition de comptes au parlement, la transparence gouvernementale, la prestation de services aux citoyens, la satisfaction des employés, la gestion du rendement. Toutes les réformes des 30 dernières années ne peuvent être abordées dans un espace aussi restreint.

Le cas canadien suscite souvent l'intérêt par la facilité apparente qu'il y a à conduire des réformes administratives. On présente souvent le Canada comme un pays bien géré de telle sorte que ses citoyens sont à l'aise financièrement, que l'indice de développement du capital humain y est un des meilleurs au monde, que la corruption y est faible, que son gouvernement rend des comptes à la population, que les ressources naturelles y sont exploitées avec sagesse et que la dignité et la sécurité des personnes y sont effectivement protégées. Vu de loin, on tend un peu à idéaliser le cas canadien.

Oui notre pays compte sur une excellente administration publique¹ avec de bons systèmes de gestion, une culture adéquate envers la chose publique et une fonction publique compétente et respectueuse de l'autorité politique mais néanmoins non partisane et professionnelle. Il ne faut pas oublier cependant que le Canada table sur des ressources financières très importantes et que ses mesures fiscales sont donc très productives. Deux siècles d'exploitation de richesses naturelles ont créé

¹ Classée au 6^e rang mondial pour son efficacité selon un croisement de Sustainable Governance Indicators 2009 de Bertelsmann et Worldwide Governance Indicators 2009 de la Banque mondiale