

L'ART DE LA FONCTION PUBLIQUE : QUAND PLUS RIEN NE COLLE

Donald J. Savoie

Les 25 dernières années ont vu la rupture du contrat liant la fonction publique et ses maîtres politiques. À l'époque, les hauts fonctionnaires et leurs ministres dansaient en duo, occupant pratiquement toute la piste de danse, alors qu'aujourd'hui ils doivent composer avec une multitude de nouveaux danseurs : lobbyistes, groupes de réflexion, instituts de recherche et conseillers politiques, écrit Donald Savoie. Sans compter les médias, qui « s'y insinuent en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ». Les temps ont beaucoup changé et la musique aussi, les « fonctionnaires étant loin de maîtriser leur environnement de travail comme c'était le cas il y a 25 ans » observe-t-il.

Replaçons-nous en 1980. L'économie canadienne est encore relativement fermée, le libre-échange est loin devant nous, la *Loi sur l'accès à l'information* ne sera votée que dans quatre ans, le pays n'a aucune charte des droits digne de ce nom, la série télévisée « Monsieur le ministre » n'a pas encore vu le jour, l'ordinateur personnel s'annonce à peine, le mot Internet pourrait aussi bien désigner un savon quelconque, et la télévision continue est inconnue au bataillon. Du côté de l'État, le contrat qui fonde les rapports entre la classe politique et les fonctionnaires depuis la *Loi sur la fonction publique* de 1918 est toujours en vigueur malgré de sérieux ratés. Quant aux citoyens canadiens, ils ignorent encore qu'ils seront bientôt des « clients » de leurs gouvernements.

Aujourd'hui, la fonction publique fédérale évolue dans un contexte fort différent et surtout plus exigeant ; comme le résume Aaron Wildavsky, cette carrière est désormais réservée aux plus intrépides.

De nos jours, les fonctionnaires sont loin de maîtriser leur environnement de travail comme c'était le cas il y a 25 ans. À titre d'illustration, imaginez une piste de danse. En 1980, ministres et hauts fonctionnaires ne l'occupaient sans doute pas entièrement, mais au moins formaient-ils la majorité des danseurs. Cette piste s'apparentait à un club privé dont les membres pouvaient travailler dans un certain isolement et planifier leurs stratégies sans multiplier les consultations publiques. Ils pouvaient aussi s'offrir de coûteuses réceptions sans obligation d'afficher leurs notes de frais sur le site Web de leurs ministères.

Aujourd'hui, cette piste est encombrée d'une multitude de nouveaux danseurs : lobbyistes, groupes de réflexion, instituts de recherche et conseillers politiques. Sans

compter les médias, qui s'y insinuent en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les différents groupes issus de la Charte des droits et libertés, les simples particuliers ainsi que les employés des cabinets ministériels. N'oublions pas non plus le secteur privé, dont la présence est justifiée par les partenariats public-privé et les politiques « faire ou faire faire ». Songeons enfin aux députés et aux secrétaires parlementaires qui, invoquant leur légitimité démocratique, veulent aussi entrer dans la danse. Bref, des acteurs politiques très nombreux occupent aujourd'hui les couloirs gouvernementaux.

Résultat : la fonction publique est devenue de moins en moins sûre de son rôle véritable. Les règles du jeu ayant changé, les fonctionnaires ont tenté de concilier les exigences de ce nouveau monde et les valeurs traditionnelles qui fondaient leurs anciennes méthodes. Ils ont aussi voulu établir de nouvelles relations de travail avec leurs maîtres politiques.

C'est au cœur de cette période agitée que les ouvrages sur la théorie des choix publics, pourtant très critiques à l'égard de la fonction publique, sont devenus à la mode ; à tel point qu'une certaine Margaret Thatcher en conseillait vivement la lecture à ses hauts fonctionnaires. Bientôt d'ailleurs, la bureaucratie devint la cible préférée de bien des politiciens, toute origine et tendance confondues. Jusque-là respectés pour leur dévouement et leur professionnalisme, les fonctionnaires étaient désormais perçus comme une source de problèmes (voir, par exemple, les carnets Crossman). Dénigrer la bureaucratie était devenu un détour obligé pour quiconque visait des fonctions politiques. Au tournant des années 1980, elle sera ainsi accusée de tous les maux : hypertrophie, lourdeur, pauvreté créative, léthargie,

insensibilité. Et au cours des 25 années suivantes, la classe politique la critiquera durement pour son incapacité de la conseiller adéquatement et d'appliquer efficacement ses programmes. Et si l'essentiel du problème était d'abord une question de perception, comme le soutenaient certains hauts fonction-

Jusqu'à-là respectés pour leur dévouement et leur professionnalisme, les fonctionnaires étaient désormais perçus comme une source de problèmes. Dénigrer la bureaucratie était devenu un détour obligé pour quiconque visait des fonctions politiques. Au tournant des années 1980, elle sera ainsi accusée de tous les maux : hypertrophie, lourdeur, pauvreté créative, léthargie, insensibilité.

naires aux abois, les politiciens ne se faisaient pas prier pour accentuer ce problème de perception.

Le moral à zéro, la fonction publique a dans la foulée perdu une assurance qu'elle n'a jamais encore entièrement retrouvée.

Les fonctionnaires ont ainsi vu leur monde s'écrouler. Les politiciens ne se contentent plus de leur neutralité mais réclament d'eux une compétence docile, voire partisane. L'ancien homme politique britannique Michael Heseltine avait résumé comme suit sa vision du problème : « Les penseurs doublés de gens d'action sont une denrée rare dans un système qui produit d'abord et avant tout des conseillers. » Les politiciens d'aujourd'hui ont un plan de match bien précis quand ils arrivent au pouvoir et ils s'attendent à ce que les fonctionnaires l'appliquent et adhèrent à leurs partis pris. La capacité de la fonction publique de leur donner l'heure juste est nettement moins appréciée qu'il y a 25 ou 50 ans. Elle en est donc réduite à concilier ces nouvelles attentes avec les valeurs issues de la tradition britannique : anonymat, mérite et neutralité au service d'un rôle-conseil objectif et impartial.

Les fonctionnaires savent parfaitement que s'ils se montrent récalcitrants, les politiciens trouveront ailleurs les conseils qu'ils recherchent.

Lobbyistes, conseillers mandatés, groupes de réflexion ou agents ministériels n'attendent que ça. D'autant que, à Ottawa, les consultations publiques sont devenues une étape obligée du processus décisionnel. Rares sont les initiatives ou programmes mis de l'avant sans avoir au

préalable fait l'objet de longues consultations publiques. Y compris en matière de budget. Dans ce nouveau contexte, l'élaboration des politiques n'est plus l'affaire du seul tandem formé des ministres et de leurs hauts fonctionnaires, mais le fruit d'un ménage à six, sept, ou huit partenaires ; en fait, autant de joueurs qu'il en faut et qu'on le juge nécessaire, selon le cas.

Depuis 25 ans, les fonctionnaires se voient aussi reprocher de ne pas être à la hauteur en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes et la livraison des services. Le Nouveau management public (NMP) est justement né il y a 25 ans. Axé sur les forces du libre marché, il vise à affaiblir le secteur bureaucratique du gouvernement. Il fonde d'ailleurs son action sur la théorie des choix publics, selon laquelle l'inefficacité des bureaucraties s'explique au moins partiellement du fait que leurs répondants, et donc leurs « clients », ont une influence minime sur l'élaboration des politiques et des programmes et sur l'opportunité ou non de les reconduire. Ce mouvement se caractérise du reste par son insistance à privilégier les « clients, les consommateurs et les usagers ». Ses partisans croient qu'on développera ainsi une nouvelle culture de la fonction publique, tout en élimi-

nant les systèmes de contrôle qui incitent les fonctionnaires à une prudence excessive au nom du statu quo. Contrairement aux citoyens, les « clients » obligeront en effet les bureaucrates à répondre directement à leurs doléances et sauraient révéler les lacunes des politiques gouvernementales. Et les bureaucrates devraient tenir compte de leur avis.

Transformer ainsi les citoyens en clients peut modifier en profondeur les rapports entre politiciens et fonctionnaires. Au-delà du débat sur l'inéquité que cela pourrait entraîner dans la fourniture des biens publics, cette combinaison de fonctionnaires de première ligne et de clients, tous plus « habilités »

les uns que les autres, aurait pour effet d'habiliter également ceux qui se trouvent au bas de l'organisation et au contact du public. En toute logique, cela devrait éventuellement entraîner la privatisation de certaines fonctions de l'État, la fourniture de certains biens et services sur le mode commercial (faire ou faire faire, par exemple) et l'engagement d'offrir aux citoyens (devenus « clients ») un plus grand choix de services (par voie de bons d'échange). D'où cette question : peut-on habiliter tout ce monde à la fois ?

Le NMP veut éliminer les systèmes de contrôle et imposer un « parti pris d'action » dans les bureaucraties gouvernementales. Il prétend que cette habilitation des employés de première ligne allégerait l'administration publique et simplifierait son organisation, permettant aux ministères et aux agences de se concentrer sur leur mission première.

Mais, si l'élaboration des politiques était déléguée aux conseillers mandatés, aux groupes de réflexion et aux instituts de recherche, et si, par ailleurs, l'action gouvernementale répondait aux forces du marché suivant les techniques de gestion d'entreprise, que resterait-il de la raison d'être de la fonction publique en tant qu'institution ? David Emerson (actuel membre du Cabinet, ancien sous-ministre provincial et aupara-



Presse canadienne

Derrière la Colline du Parlement, le contrat entre la fonction publique et ses maîtres politiques a été rompu, écrit Donald Savoie, grand spécialiste de la question. Aujourd'hui, une multitude de nouveaux acteurs occupent les couloirs gouvernementaux et les fonctionnaires ne maîtrisent plus leur environnement de travail comme c'était le cas il y a 25 ans.

vant chef de la direction d'une grande société canadienne) faisait récemment l'observation suivante « De nombreux chefs d'entreprise sont aussi soucieux des questions sociales, prudents et responsables que les fonctionnaires. » À l'inverse, ceux qui pensent que les fonctionnaires possèdent le même sens des affaires que les dirigeants du secteur privé sont fort peu nombreux.

À tout ce qui précède s'ajoute encore l'arrivée des technologies de l'information. Tout particulièrement grâce à l'Internet, les groupes d'intérêt et de réflexion, les instituts de recherche et les particuliers ont accès à une quantité phénoménale d'informations. Les gouvernements maîtrisent donc moins que jamais le contenu, la diffusion et la destination du savoir, les nouveaux modèles de

réseaux échappant au contrôle des anciens modèles ministériels. Que ce soit au sein de l'État et des ministères, ou entre les gouvernements et les groupes extérieurs et les citoyens, les frontières sont beaucoup moins bien définies que dans les années 1980. Bref, l'Internet a soumis les gouvernements à une surveillance d'une rigueur sans précédent.

Selon Mel Cappe, ancien greffier du Conseil privé,

les fonctionnaires d'un cybergouvernement doivent être capables de travailler en faisant abstraction des frontières qu'imposent la structure ministérielle et les programmes eux-mêmes (...), être capables d'aborder chaque question dans un contexte élargi et horizontal.

Dans son rapport annuel, il avait ainsi précisé :

Le cybergouvernement n'est pas qu'une affaire de technologie ; c'est également une question d'habilitation (...); il privilégie l'élément humain : nouvelles compétences, mentalités et approches en matière de leadership. Il révolutionnera la façon dont les fonctionnaires travaillent, communiquent entre eux, font leurs affaires et font participer les citoyens et les autres partenaires. [De ce fait, le gouvernement] a rompu avec le modèle traditionnel de la gestion dans la fonction publique, basée sur la hiérarchie et l'exécution des ordres.

Enfin, selon une étude sur l'impact du cybergouvernement parrainée par dix ministères fédéraux :

De nombreux processus décisionnels clés échappent encore à l'examen du public. En donnant

accès à une plus grande quantité d'informations sur le gouvernement, les TIC viendront éclairer ces zones d'ombre. À mesure que les processus internationaux seront dévoilés, les citoyens réclameront davantage d'imputabilité de leurs gouvernements et voudront participer plus étroitement aux décisions.

De conception horizontale, les nouveaux systèmes d'information peuvent pénétrer tous les genres de « frontières » gouvernementales. Désormais, l'information circule non seulement entre les ministères mais aussi entre les gouvernements et l'extérieur, ce qui favorise la dissolution de ces frontières. Dans ces conditions, il est de plus en plus difficile de fonctionner suivant une hiérarchie préétablie.

Chose certaine, les fonctionnaires ont tenté d'adapter leur institution à cette nouvelle réalité. C'est ainsi qu'on a créé en 1988 le Centre canadien de gestion (CCG), rebaptisé depuis École de la fonction publique du Canada. Pendant sa mise sur pied, des hauts fonctionnaires avaient envisagé d'externaliser le perfectionnement des cadres. Ils ont finalement préféré donner cette formation à l'interne, persuadés que c'était l'unique moyen de promouvoir une culture unifiée et de préserver les valeurs de la fonction publique. Cette orienta-

tion a été maintenue par l'école qui a succédé au CCG, dont le mandat prévoit de stimuler la fierté et l'excellence, de mobiliser les fonctionnaires autour des mêmes buts, valeurs et traditions, de soutenir l'acquisition de savoirs communs et les besoins en perfectionnement, d'aider les administrateurs généraux à répondre aux attentes de leur organisation en matière d'apprentissage, et de viser l'excellence aussi bien dans la gestion de la fonction publique que dans l'administration publique.

Des hauts fonctionnaires de carrière, à l'initiative cette fois de Paul Tellier, alors greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, ont aussi lancé à la fin des années 1980 un ambitieux plan de refonte appelé Fonction publique 2000 (FP) visant à convertir le gouvernement à une nouvelle culture de gestion. On a créé à cet effet un tableau (voir ci-dessous) opposant les éléments de l'ancienne culture à ceux de la culture souhaitée. Le contraste est à la fois instructif et saisissant. On imagine l'étonnement des fonctionnaires retraités découvrant qu'ils avaient travaillé toute leur vie dans une culture « rigide », propice au « secret » et au « soupçon », où toute créativité était « étouffée » et toute communication « déficiente ». Mais le message ne pouvait être plus clair puisqu'il émanait du greffier du Conseil privé en personne : les valeurs traditionnelles de l'administration publique

étaient non seulement désuètes mais également improductives. On enjoignit les fonctionnaires de se préparer à intégrer les pratiques du milieu des affaires aux opérations du gouvernement.

Selon le secrétariat FP 2000, cette transition exigerait de passer d'une culture « centrée sur la prudence et la probité à une culture reconnaissant la primauté du service à la clientèle, tout en acceptant la nécessité d'une prudence et d'une probité raisonnables ». Il a formulé plus de 300 recommandations visant à « déstratifier » la pyramide hiérarchique, à réduire les contrôles et le nombre de classes d'emplois de 72 à 33, de même qu'à simplifier la dotation en personnel. Des changements qui s'appuieraient sur une série de grandes stratégies : décentralisation du processus décisionnel ; habilitation ; impartialité, objectivité et professionnalisme d'une fonction publique digne de confiance ; réduction des contrôles imposés aux gestionnaires ; assouplissement des structures organisationnelles ; mise à niveau des compétences des cadres ; et renforcement du sentiment du devoir envers le service public. On a également incité les ministères à revoir leurs pratiques pour en éliminer les lourdeurs administratives et les niveaux hiérarchiques superflus.

Périodiquement, des hauts fonctionnaires ont aussi tenté d'adapter leur institution aux exigences des diverses mesures de réforme. John Tait, ancien sous-ministre de la Justice, a présidé en 1996 le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, dont le rapport a suscité passablement d'attention, à tout le moins dans la fonction publique fédérale. On y soutenait qu'il était de plus en plus difficile de donner l'heure juste aux tenants du pouvoir, et on faisait la distinction entre la gestion ascendante et la gestion descendante, la première méthode se focalisant sur « les ministres et leurs besoins ou objectifs... elle constitue un élément essentiel de notre système démocratique ». Elle présente toutefois des « effets secondaires. L'un d'eux est l'attention excessive accordée à la "gestion ascendante" (...) [qui peut] obscurcir la nécessité d'une "gestion

TABLEAU 1. CHANGEMENTS TERMINOLOGIQUES

Ancienne culture	Nouvelle culture
Contrôle	Habilitation
Rigidité	Flexibilité
Soupçon	Confiance
Administratif	Entrepreneurial
Secret	Ouvert
Focalisation sur le pouvoir	Focalisation sur les tâches
Focalisation sur les processus	Focalisation sur les résultats
Programmation à l'avance et répétition	Détermination dans l'action
Peur du risque	Prise de risques intelligents
Obligatoire	Facultatif
Faible communication	Bonne communication
Centralisation	Décentralisation
Uniformité	Diversité
Étouffer la créativité	Favoriser l'Innovation
Réactivité	Proactivité

Source : Secrétariat de la fonction publique 2000, Ottawa.

descendante.» » Le problème est dû au fait que « de nombreux hauts fonctionnaires se sont bâti une carrière grâce à leurs aptitudes à gérer vers le haut. Ils ont été appréciés et promus parce qu'ils étaient habiles à fournir à leurs supérieurs, en temps opportun, ce dont ils avaient besoin... ». La conclusion s'imposait à tout lecteur du rapport : les fonctionnaires consacrent une partie démesurée de leur temps à servir les ministres et à leur éviter l'embarras politique, ce qui leur en laisse très peu pour gérer les ressources humaines et financières dont ils sont responsables, de même que les programmes et services destinés à la population.

En novembre 2003, le Parlement a voté une loi sur la modernisation de la gestion des ressources humaines au sein du gouvernement. La troisième de ses nombreuses sections stipule la création d'une nouvelle loi sur l'emploi dans la fonction publique visant à moderniser le recrutement du personnel et autorisant sous-ministres et ministères à établir des processus adaptés à leur planification des ressources humaines. Elle accorde de même aux ministères une souplesse considérable s'agissant de pourvoir plus rapidement les « futurs postes vacants ». Sans rejeter ouvertement le principe du mérite, cette loi l'actualise, donnant aux gestionnaires une plus grande flexibilité. Essentiellement, elle leur donne la possibilité de fonder leur recrutement sur la notion de mérite relatif.

Comparer la fonction publique d'aujourd'hui à ce qu'elle était il y a un quart de siècle reviendrait à comparer des pommes et des oranges. Ses activités sont maintenant soumises à une exigence de transparence beaucoup plus importante, et personne ne pouvait en 1980 surveiller les opérations du gouvernement comme on peut le faire de nos jours grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'Internet.

Pour autant, rien n'indique que ces progrès aient vraiment amélioré les relations entre la classe politique et les

fonctionnaires, ou entre ces derniers et l'ensemble des Canadiens. En fait, les sondages d'opinion révèlent qu'elles se sont plutôt dégradées. De sorte que le moral de la fonction publique fédérale n'est guère plus reluisant qu'en 1980.

Les défis des 25 prochaines années nécessiteront pourtant une fonction publique très performante. Pour gérer le changement, stimuler l'immigration, promouvoir notre compétitivité, élaborer des réponses multisectorielles aux enjeux économiques et sociaux, le tout en étant au service des ministres et en veillant à ce que le Parlement puisse

À l'horizon du prochain quart de siècle, l'orientation la plus prometteuse qui s'offre à la fonction publique fédérale consiste à s'inspirer de son histoire et de ses valeurs fondamentales pour resserrer ses normes de responsabilité. Il lui faut renouer avec une culture de modération et réitérer avec force son engagement de servir l'ensemble des Canadiens avec équité et impartialité. Il lui faut également prendre l'initiative d'établir des mécanismes de collaboration adaptés aux nouvelles réalités d'un gouvernement horizontal qui ne disparaîtra pas de sitôt.

tenir le gouvernement responsable de ses politiques, programmes, dépenses et actions, il faudra compter sur une fonction publique à la fois professionnelle, compétente et fortement valorisée.

Comment pourrions-nous y parvenir ? Il est très peu probable que des réformes axées sur le modèle préconisé par FP 2000 amélioreront le moral des troupes ou le fonctionnement du gouvernement. Compte tenu des chambardements des 25 dernières années, on comprend aisément ce fonctionnaire de carrière qui supplie : « Mon Dieu, gardez-nous de toute autre réforme s'inspirant du secteur privé ! » En effet, l'expérience de cette période confirme amplement l'impossibilité de convertir le service public et les activités gouvernementales en opérations de nature commerciale. Le NMP a incité le gouvernement à précipiter l'habilitation de ses gestionnaires et de leurs employés sans définir au préalable les moyens d'éva-

luer leur rendement. Or la clé d'un raffermissement des liens entre les fonctionnaires, la classe politique et la population réside précisément dans la création de mécanismes d'imputabilité plus efficaces.

À l'horizon du prochain quart de siècle, l'orientation la plus prometteuse qui s'offre à la fonction publique fédérale consiste à s'inspirer de son histoire et de ses valeurs fondamentales pour resserrer ses normes de responsabilité. Il lui faut renouer avec une culture de modération et réitérer avec force

son engagement de servir l'ensemble des Canadiens avec équité et impartialité. Il lui faut également prendre l'initiative d'établir des mécanismes de collaboration adaptés aux nouvelles réalités d'un gouvernement horizontal qui ne disparaîtra pas de sitôt. Car on ne saurait non plus tout simplement revenir, comme si de rien n'était, aux méthodes et aux structures d'une période révolue. La fonction publique devra elle-même redéfinir comment formuler des politiques et fournir des services gouvernementaux de manière à transcender les frontières ministérielles. (Article traduit de l'anglais)

Donald J. Savoie est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en administration publique et gouvernance et chercheur principal à l'IRPP. Il est l'auteur de Breaking the Bargain, une étude sur la fonction publique très favorablement accueillie par la critique, parue en 2003 aux Presses de l'Université de Toronto.