

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Etude du système de mandat dans une perspective internationale

de Visscher, Christian ; Randour, Francois; Montuelle, Caroline

Publication date:
2011

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):
de Visscher, C, Randour, F & Montuelle, C 2011, *Etude du système de mandat dans une perspective internationale: les sous-ministres canadiens*. Louvain-la-Neuve.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



ÉTUDE DU SYSTÈME DE MANDAT DANS UNE
PERSPECTIVE INTERNATIONALE
LES SOUS-MINISTRES CANADIENS

AVEC LE SOUTIEN DE



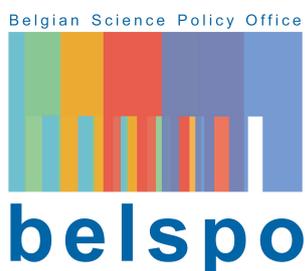
PROF. DR. CHRISTIAN DE VISSCHER
CAROLINE MONTUELLE
FRANÇOIS RANDOUR

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
INSTITUT DE SCIENCES POLITIQUES LOUVAIN-EUROPE
(ISPOLE)
PLACE MONTESQUIEU 1 BOÎTE 7
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE
BELGIQUE



Étude du système des mandats dans l'administration fédérale dans une perspective internationale:

Les sous-ministres canadiens



Prof. Dr. Christian de Visscher
Caroline Montuelle
François Randour

Université Catholique de Louvain
Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE)

Place Montesquieu 1 boîte 7
B-1348 Louvain-la-Neuve
Belgique

Table des matières :

| | |
|--|-----------|
| Partie 1: Résumé du rapport « Mandate »: les sous-ministres canadiens | 1 |
| A. Mise en perspective | 1 |
| B. Les variables dépendantes | 1 |
| C. Conclusion | 6 |
| | |
| Partie 2: Introduction et projet de recherche | 7 |
| 1. Introduction générale | 7 |
| 1.1 Présentation de la recherche | 7 |
| 1.2 La théorie de Christopher Hood: les marchés bureaucratiques | 8 |
| 1.2.1 Public Service Bargain: définitions et composantes | 9 |
| 1.2.2 Les types de marchés bureaucratiques | 9 |
| 2. Introduction générale à l’étude de cas canadien | 11 |
| 2.1 Institutions politiques canadiennes | 11 |
| 2.1.1 Généralités | 11 |
| 2.1.2 Particularités canadiennes | 12 |
| 2.2 La haute fonction publique canadienne | 14 |
| 2.3 Chronologie des réformes | 15 |
| | |
| Partie 3 : La variable indépendante | 20 |
| 3. Relation d’emploi | 20 |
| 4. Relation de direction | 22 |
| | |
| Partie 4 : Les variables dépendantes | 23 |
| 5. Identité et perception du rôle des fonctionnaires | 23 |
| 5.1. Identité personnelle | 23 |
| 5.1.1 Diversité | 23 |
| 5.1.2 Diplômes | 23 |
| 5.1.3 Age et durée en fonction | 25 |
| 5.1.4 Appartenance politique | 26 |
| 5.2 Identité de rôle | 27 |
| 5.2.1 Le rôle de conseiller politique | 27 |
| 5.2.2 Le leader | 28 |
| 5.2.3 Le manager | 28 |
| 5.3 Identité sociale | 29 |
| 5.4 Conclusion intermédiaire | 30 |
| | |
| 6. Les relations institutionnelles | 31 |
| 6.1 Relations avec le ministre et son équipe personnelle | 31 |
| 6.1.1 Le conseil au ministre | 31 |
| 6.1.2 Les conseillers personnels | 32 |
| 6.1.3 Depuis 2004 | 33 |
| 6.2 Relations avec les ministères horizontaux | 33 |
| 6.2.1 Gestion financière | 34 |
| 6.2.2 Gestion des ressources humaines | 37 |

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| 6.3 | Relations avec le Parlement | 42 |
| 6.3.1 | La Loi fédérale sur la Responsabilité de 2006 | 43 |
| 6.4 | Relation avec les groupes d'intérêt | 44 |
| 6.5 | Conclusion intermédiaire | 45 |
| 7. | Système de gestion de la performance | 47 |
| 7.1 | Plan | 47 |
| 7.1.1 | Les catégories thématiques d'engagements | 47 |
| 7.1.2 | Les 'types' d'engagements | 49 |
| 7.2 | Do | 50 |
| 7.3 | Check | 50 |
| 7.4 | React | 52 |
| 7.4.1 | Augmentation économique | 52 |
| 7.4.2 | Progression dans l'échelle salariale | 53 |
| 7.4.3 | Rémunération à risque | 53 |
| 7.4.4 | Prime | 53 |
| 7.4.5 | Tableau récapitulatif de rémunération en fonction du rendement | 53 |
| 7.5 | Conclusion intermédiaire | 54 |
| Partie 5 : | Conclusion et annexes | 56 |
| 8. | Conclusion | 56 |
| 9. | Bibliographie | 62 |
| 10. | Entretiens | 67 |
| 11. | Annexes | 68 |
| 11.1 | Annexe 1: Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) | 68 |
| 11.2 | Annexe 2: Engagements génériques concernant les résultats de gestion | 69 |
| 11.3 | Annexe 3: Engagements génériques en matière de leadership | 70 |
| 11.4 | Annexe 4: Chronologie des réformes administratives du Canada | 73 |
| 11.5 | Annexe 5: Nouvelle structure de gouvernance de la gestion des ressources humaines | 74 |

Table des illustrations :

| | |
|---|----|
| Figure 1: Le système de gouvernement du Canada..... | 11 |
| Figure 2: Classification des rangs de l’encadrement..... | 14 |
| Figure 3: Ententes de rendement aux différents échelons de la fonction publique au Canada..... | 22 |
| Figure 4: Domaines d’études des sous-ministres..... | 24 |
| Figure 5: Nombre de diplômes obtenus par les sous-ministres en 2009..... | 25 |
| Figure 6: Âge médian des nominations..... | 25 |
| Figure 7: Cycle financier du gouvernement fédéral..... | 35 |
| Figure 8: Performance feedback..... | 49 |
| Figure 9: Salaire au rendement..... | 53 |
| Figure 10: Répartition des cotes..... | 54 |

Liste des abréviations :

| | |
|--|---|
| AGRHPF: | <i>Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada</i> |
| APRM: | <i>Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels</i> |
| BCP: | <i>Bureau du Conseil privé</i> |
| CFP: | <i>Commission de la fonction publique</i> |
| Comité Stephenson: | <i>Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction</i> |
| Comité Tellier/Mazankowski: | <i>Comité consultatif sur la fonction publique</i> |
| Commission Gomery: | <i>Commission d’enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires</i> |
| COSO: | <i>Comité des hauts fonctionnaires</i> |
| CRG ou MAF: | <i>Cadre de responsabilisation de gestion (2003)</i> |
| CT: | <i>Conseil du Trésor</i> |
| LEFP: | <i>Loi sur l’emploi dans la fonction publique (2005)</i> |
| LMFP: | <i>Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)</i> |
| PRG ou PGR: | <i>Programme de gestion du rendement</i> |
| RMR: | <i>Rapport ministériel sur le rendement</i> |
| SM ou DM: | <i>Sous-ministre</i> |
| SCT: | <i>Secrétariat du Conseil du Trésor</i> |
| TDFP: | <i>Tribunal de la dotation de la fonction publique</i> |

Partie 1: Résumé du rapport « Mandate »: les sous-ministres canadiens

A. Mise en perspective:

Cette recherche vise à évaluer l’impact de l’introduction de contrats de performance au Canada. Les réformes de l’administration fédérale canadienne se présentent davantage comme une succession de réformes partielles plutôt que comme une réforme globale formant une rupture avec le passé comme dans le cas de Copernic en Belgique.

Néanmoins, amorcées depuis les années 1990, les réformes canadiennes se caractérisent également par une volonté d’accroître l’efficacité de l’administration, et ce, bien que le principe du mandat, tel que défini suivant la loi belge, n’existe pas au Canada.

Après un bref rappel de notre variable indépendante, adaptée au contexte canadien, nous présenterons l’impact des ententes de rendement sur nos trois variables dépendantes.

❖ *Relation d’emploi*

Les hauts fonctionnaires canadiens sont, en principe, nommés pour une durée indéterminée. Cependant, ils peuvent être révoqués si leurs performances ne sont pas satisfaisantes (OCDE, 2003). De plus, la Loi d’interprétation de 2005 (article 24.1) prévoit que le Premier ministre peut relever le sous-ministre (le plus haut fonctionnaire canadien) de ses fonctions par « une simple décision non motivée » (Bourgault, 2006). En pratique, on observe qu’un sous-ministre occupe ses fonctions à un même poste durant 6 années en moyenne (Bourgault, 2004).

❖ *Relation de direction*

Les sous-ministres possèdent un contrat de performance appelé « entente de rendement » attribuée par le Greffier aux sous-ministres et rédigée pour deux années. Les ententes peuvent être révisées lors de crises ou de changements de gouvernement et sont définies sur la base des objectifs attribués au ministère (OCDE, 2007). Les priorités des différents ministères sont donc énoncées par le Greffier du Conseil privé. Elles sont ensuite déclinées en contrats de performance individuels (Saugey, Peyronnet, Cointat, Arnaud, Alfonsi, & Frimat, 2005-2006). Enfin, les ententes de rendement comprennent un nombre d’objectifs et, en outre, des indicateurs qui permettent d’évaluer les résultats atteints.

B. Les variables dépendantes dans le cas canadien

❖ *La perception de l’identité et du rôle des sous-ministres*

- *Identité personnelle*

Diversité: En 2009, il y avait 32% de francophones et 68% d’anglophones parmi les 67 sous-ministres en poste toutes catégories confondues (Misener, 2009(b)). Toujours en 2009, il y avait 64% d’hommes et 36% de femmes (Misener, 2009(b)). Pour ce qui est de l’origine socioprofessionnelle des sous-ministres, en 2001, ceux-ci proviennent généralement (78%) d’un milieu social de type moyen/supérieur (Bourgault, 2004).

Diplômes: Tous les sous-ministres en poste en 2003 sont détenteurs d'un diplôme universitaire. Parmi eux, 17% ont terminé un diplôme de troisième cycle. Il y a de moins en moins de détenteurs de doctorat depuis la décennie 1977-87 (Bourgault, 2004). La pluridisciplinarité de la formation et la diversité des affectations semblent ainsi davantage valorisés que la spécialisation dans un domaine particulier (Bourgault, 2004). D'après J. Bourgault, les formations initiales en 2003 se répartissaient de la manière suivante : 78% des sous-ministres ont un diplôme en sciences humaines (ex : sciences politiques) et littérature, 12% ont un diplôme de juriste, 11% en économie, 14% en gestion et finalement 7% en science et technologie¹. (Bourgault, 2004).

Age et durée en fonction: En juin 2009, la moyenne d'âge des cadres dirigeants est de 51 ans (Misener, 2009(b)). Les sous-ministres quittent généralement leurs fonctions entre 50 et 59 ans. Ils prennent alors leur retraite. Il semble que la durée moyenne en poste ait diminué de moitié entre 1867 et 1997, passant de 13,3 années à 6,76 pour finalement atteindre 3,3 années en 2003 (Bourgault, 2004). En 2003, tous les sous-ministres proviennent de la fonction publique fédérale, à l'exception d'un sous-ministre, arrivé du secteur privé.

Appartenance au monde politique: La fonction publique canadienne est non partisane. Les sous-ministres ne sont pas en fonction afin de représenter leur parti ou certaines tranches de la population.

- *Identité de rôle*

Le sous-ministre est tout d'abord perçu comme le « conseiller politique » du ministre. Il conseille ce dernier concernant les grandes lignes de sa politique d'un point de vue fonctionnel et non partisan.

Le sous-ministre canadien est également considéré comme un « leader² ». Le sous-ministre est devenu un intégrateur qui doit faire converger les savoirs et les connaissances des experts (des réseaux sectoriels) pour les intégrer dans des projets ou des programmes concrets (Bourgault et Savoie, 2009).

Enfin, le sous-ministre canadien est recruté pour assumer les fonctions de gestionnaire de son organisation. La Loi de modernisation de la fonction publique (LMFP, 2003) lui a attribué des responsabilités propres en matière de gestion des finances et de gestion des ressources humaines.

- *Identité sociale*

Le sous-ministre n'est pas centré exclusivement sur son département. Certes, étant devenu l'administrateur général de son département, il pourrait s'identifier a priori davantage à son département qu'à une entité plus large.

Cependant, le sous-ministre assure également la coordination interministérielle des décisions. Il conseille non seulement son ministre mais également le Gouvernement en la personne du Premier ministre, du Greffier, du Cabinet et de ses comités. Ses tâches ne sont donc pas strictement tournées vers son département mais vers la gestion globale du Gouvernement. L'appartenance « corporative » est très importante dans l'administration canadienne. Les sous-ministres se réunissent très souvent.

De même, les priorités établies dans l'entente de rendement du sous-ministre découlent des priorités du Greffier et de celles du Gouvernement du jour. Elles ont donc une portée générale et globalisante à

¹ L'auteur précise dans son analyse qu'il est possible que « les taux dépassent 100% parce que les sous-ministres sont comptés plus d'une fois lorsqu'ils combinent plus d'un champ de formation ».

² Le leader est le fonctionnaire dirigeant qui motive son personnel, l'encourage, l'inspire, etc.

l'ensemble de la fonction publique, favorisant l'appartenance corporative gouvernementale. Enfin, les fonctionnaires ne restent pas toute leur vie au sein d'un même département, ce qui favorise plutôt une perspective gouvernementale que départementale (Bourgault, 2006). Les sous-ministres possèdent donc une identité sociale très corporatiste.

❖ *Les relations institutionnelles*

- *Les relations avec le ministre compétent et son personnel politique*

Le sous-ministre est au Canada le collaborateur principal du ministre. Ses principales fonctions sont:

offrir un soutien de la plus haute qualité, gérer les grands dossiers et donner des conseils stratégiques au ministre, au Premier ministre et au Cabinet; s'assurer que les stratégies, les priorités et les plans ministériels sont élaborés et mis en œuvre de manière efficace et en temps opportun, et qu'ils correspondent au programme et aux priorités du gouvernement; faire preuve d'excellence en leadership et en gestion des programmes et des ressources humaines du ministère; se signaler par son leadership, sa contribution et son esprit de collaboration (Fleury, 2002).

Le sous-ministre est également chargé de la consultation interministérielle sur les questions transversales à plusieurs ministères (Bourgault, 2006). Les ministres canadiens s'entourent néanmoins de quelques conseillers personnels: le personnel exonéré. Celui-ci est choisi librement par le ministre et donne des conseils partisans et stratégiques. Il n'a aucune autorité sur les fonctionnaires. Il ne joue qu'un rôle « limité dans le fonctionnement du ministère » (Conseil du Trésor, 2005).

- *Les relations avec les départements horizontaux*

De manière générale, la gestion des finances et des ressources humaines, est partagée entre départements horizontaux (SCT, ...) et les sous-ministres qui doivent alors rendre compte des pouvoirs qui leur ont été attribués.

La loi sur la gestion des finances publiques confie directement aux sous-ministres la gestion des crédits attribués au ministère par le Parlement (Conseil du Trésor, 2005). Dans ce cadre, le sous-ministre, est chargé de:

- « préparer une répartition du crédit ou du poste en affectation ;
- veiller, grâce à la mise en œuvre d'un système adéquat de contrôles et de vérifications, à ce que les affectations prévues ne soient pas dépassées ;
- établir des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers ;
- fournir les attestations nécessaires aux paiements ;
- tenir de bons inventaires des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et se conformer aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens» (Bureau du Conseil privé, 2003).

Le sous-ministre, en sa qualité d'administrateur général, doit ensuite rendre des comptes au Conseil du Trésor sur la gestion et le rendement global de son ministère.

Le Bureau du Contrôleur général du Canada, vérifie de manière indépendante les états financiers et la gestion des ministères (Contrôle interne a posteriori). Il transmet ensuite ses rapports au Parlement. Concernant les contrôles externes a posteriori, le Bureau du Vérificateur général vérifie les états financiers du Gouvernement fédéral pour le Parlement.

Pour les contrôles parlementaires a posteriori, le Comité permanent des comptes publics étudie les comptes publics du Canada pour le Parlement. En conclusion, la gestion du budget semble être axée davantage sur les résultats que sur le respect de normes fixées a priori. Les ministères canadiens sont largement responsabilisés sous la supervision du Secrétariat du Conseil du Trésor.

En matière de GRH, le Conseil du Trésor est l'administrateur général et l'employeur de la fonction publique. Le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor (Le Bureau du Dirigeant principal des ressources humaines), et l'École de la fonction publique du Canada sont responsables des divers aspects liés à la gestion des ressources humaines (Agence de la fonction publique du Canada, 2008).

La loi accorde aussi aux sous-ministres des compétences en ce domaine, soit directement soit par délégation. Notamment, **(a)** déterminer les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement des personnes employées dans la fonction publique, **(b)** prévoir les primes susceptibles d'être accordées aux personnes employées dans la fonction publique pour résultats exceptionnels ou toutes autres réalisations méritoires, et prévoir le licenciement ou la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur de toute personne employée dans la fonction publique dans les cas où il est d'avis que son rendement est insuffisant, ... (cfr. point 6.2.2 Gestion des ressources humaines). Il est toutefois important de préciser que l'augmentation de l'autonomie a été associée à une responsabilisation accrue des sous-ministres via la loi fédérale sur la Responsabilité de 2006.

- *Les relations avec le Parlement*

En décembre 2006, une loi ambitieuse a été promulguée: la loi fédérale sur la Responsabilité qui prévoit notamment de renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères (Gouvernement du Canada, 2009(a)). Une distinction est alors établie entre les responsabilités des ministres et celles du sous-ministre. Les hauts fonctionnaires ont donc un plus grand devoir de transparence à l'égard du Parlement qu'auparavant.

- *Les relations avec les groupes d'intérêt– société civile – citoyens*

Dans le cadre de la répartition des tâches entre le département et le personnel exonéré, les hauts fonctionnaires sont en charge de l'interaction avec les groupes d'intérêt, les clients et le public (Bourgault, 2006).

Les sous-ministres canadiens ont des contacts et une transparence plus grande vis-à-vis des groupes d'intérêt. Cependant, cette transparence accrue ne peut être directement liée aux ententes de rendement.

❖ *Les systèmes de gestion de la performance*

Plan : Les ententes de rendement sont attribuées par le Greffier aux sous-ministres. L'entente de rendement comprend un nombre d'engagements dans les trois catégories suivantes:

1. **Politiques et programmes:** Ces engagements se rapportent aux domaines prioritaires dans l'exécution du cycle des politiques publiques.
2. **Les résultats de gestion:** Le sous-ministre est évalué sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de gestion du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) (Lynch, 2009).

3. **Résultats de leadership:** Ces engagements doivent prendre en compte les quatre principales compétences de leadership approuvées par le Comité des hauts fonctionnaires (COSO), en octobre 2004: les valeurs et l'éthique, la réflexion stratégique, l'engagement et l'excellence en gestion.

En outre, les ententes de rendement conclues entre le sous-ministre et le Greffier du Conseil privé comprennent :

- Des engagements permanents qui ne changent habituellement pas d'une année à l'autre.
- Des engagements clés qui changent généralement d'une année à l'autre, correspondant aux domaines prioritaires du cycle de rendement et sont liés aux objectifs du gouvernement.
- Des mesures de rendement composées d'observations ou de données servant à déterminer si les engagements ont été réalisés et la manière dont ils l'ont été. (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006).

Do: La phase de suivi est principalement informelle. Un suivi ('coaching') est effectué par le Greffier, en relation avec le ministre, pour assurer le bon fonctionnement du ministère. L'objectif est de construire une relation de confiance. Le sous-ministre peut faire appel à d'autres sous-ministres plus expérimentés et au secrétaire du Cabinet s'il en a besoin.

Check: À la fin du cycle, le sous-ministre est évalué sur le degré de réalisation des engagements qui ont été pris dans ces ententes et sur la manière dont ils ont été atteints (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008). Il est également évalué sur ses qualités de leadership³.

Tout d'abord, les sous-ministres procèdent à leur propre auto-évaluation.

D'avril à juin, le ministre, le Comité des hauts fonctionnaires (COSO) ainsi que les cadres supérieurs du Bureau du Conseil privé remettent au Greffier leurs avis sur le rendement des sous-ministres. Le Commissaire aux langues officielles, la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du dirigeant principal aux ressources humaines envoient également leurs avis sur l'évaluation de chaque sous-ministre (Lynch, 2009). En juin, une réunion de deux jours du COSO a lieu. La délibération aboutit à une cotation de chaque sous-ministre.

À partir des recommandations du COSO, le Greffier formalise les cotes de rendement et remet ses recommandations au Premier ministre. En juillet et août, le Greffier rencontre tous les sous-ministres pour leur donner un feedback de l'évaluation. En fonction du degré d'accomplissement de ses objectifs, le sous-ministre reçoit une des « cotes de rendement » suivantes : Non atteint / pas en mesure d'évaluer ; Atteint - ; Atteint ; Atteint + ; Surpassé.

React: Le Greffier du Conseil privé décide des conséquences de l'évaluation du rendement du sous-ministre (Conseil du Trésor, 2005). Un système de rémunération au rendement permet de récompenser les cadres ayant satisfait à leur évaluation. Il est constitué des éléments suivants:

- **Augmentation économique:** Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction recommande l'augmentation économique annuelle. Le salaire est alors augmenté sous la forme d'un pourcentage du salaire de base.
- **Progression dans l'échelle salariale:** Le changement d'échelon salarial se mérite grâce à l'atteinte des engagements. La progression dans l'échelle salariale est de 5 % par année.

³ Voir Annexe 4 : engagements génériques en matière de leadership

- **Rémunération à risque:** La rémunération à risque est un montant forfaitaire annuel dépendant de l'accomplissement des engagements.
- **Prime:** Lorsque la performance a dépassé les attentes, le haut fonctionnaire peut recevoir un bonus en plus du montant « à risques ». Celui-ci oscille entre 5 et 9% en fonction du niveau du sous-ministre.

Un nombre limité de personnes peut recevoir un bonus. Ainsi, pas moins de 5% des effectifs ne doivent recevoir une cote « insuffisante » et pas plus de 20% ne doivent surpasser les exigences. Les autres reçoivent « une rémunération conditionnelle partielle en fonction de leurs niveaux de rendement » (Lynch, 2009). En cas de prestations jugées insuffisantes, les sanctions peuvent aller de la réprimande, à la réduction des primes (de la part du salaire « à risque »), au renvoi ou à la rétrogradation. (Conseil du Trésor, 2005).

Enfin, l'évaluation du rendement et l'attribution de la rémunération à risque sont publiés sur le site Web du Conseil du Trésor (Conseil du Trésor, 2005).

C. Conclusion

Certaines transformations de nos trois variables dépendantes sont perceptibles à l'issue de notre étude. L'identité personnelle et la perception du rôle des sous-ministres canadiens ont légèrement évolué au fil des années. Les diplômes et la volonté d'affectations multiples au sein de la carrière montrent une tendance à la pluridisciplinarité plutôt qu'à l'hyperspécialisation dans un domaine particulier. Concernant leur relation à la politique, celle-ci semble être strictement organisée dans le cadre de la loi. L'implication de hauts fonctionnaires dans la vie politique est peu courante.

On observe, dans une certaine mesure, que les sous-ministres canadiens consacrent moins de temps à conseiller leur ministre pour de plus en plus devenir des managers et des leaders.

Dans le domaine de la gestion des finances et des ressources humaines, les sous-ministres bénéficient également d'une grande autonomie même si le contrôle portant sur les résultats a posteriori a été étendu.

Enfin, le Canada présente un système de contrôle de la performance de son administration relativement élaboré. Même si les ententes ne constituent pas des « contrats » à part entière, les évaluations des ententes se basent sur un ensemble de critères de performance définis à l'avance et de manière relativement objective. Des sanctions, surtout financières, ont été mises en place.

Partie 2: Introduction et projet de recherche

1. Introduction générale

1.1 Présentation de la recherche

Au cours des 20 dernières années, des réformes issues des idées de la nouvelle gestion publique ont été introduites dans de nombreux pays. Une des réformes les plus notables a été la contractualisation de la relation de direction⁴ et de la relation d’emploi⁵ avec les hauts fonctionnaires. La Nouvelle-Zélande peut être considérée comme un précurseur: dès 1988, les « Permanent Heads » sont devenus « Chief Executives ». D’autres pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont suivi cette tendance dans les années 90. Aux Pays-Bas, une nouvelle structure a été créée, le « Algemene Bestuursdienst » (ABD). Dans le cadre de cet ABD, les soixante plus hauts fonctionnaires ont été regroupés au sein du Top Management Group (Putseys & Hondeghem, 2002(b)). Le Canada fait également partie de cette mouvance. Bien que les hauts fonctionnaires soient toujours recrutés pour une durée indéterminée, ils sont cependant évalués sur les résultats attendus de leur entente de rendement.

Le présent rapport fait partie du projet MANDATE «Etude du système de mandat dans l’administration fédérale dans une perspective internationale» financé par la Politique scientifique fédérale belge. Sur la base de la typologie des «Public Service Bargains (PSB)» de Christopher Hood nous discernons trois variables caractérisant la contractualisation de la relation avec les fonctionnaires: la perception de l’identité et du rôle, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance (Hood, 1998 ; 2000). Ces trois variables permettent de définir notre première question de recherche.

QR1 : L'introduction d'un système de contrats de performance implique-t-elle une variation dans l'identité des fonctionnaires, dans les relations institutionnelles et dans le système de gestion de la performance ?

Les hypothèses suivantes sont formulées:

1. En raison de l'introduction du système de contrats de performance, l'identité administrative traditionnelle, « schafferienne », évoluerait vers une identité managériale.
2. La contractualisation entraînerait aussi une modification des relations institutionnelles entre le fonctionnaire dirigeant et les autres acteurs impliqués dans la relation politico-

⁴ Il s’agit de la transition d’une relation hiérarchique entre le principal (le politique) et l’agent (le fonctionnaire) à une relation contractuelle qui définit les objectifs à atteindre ainsi que les moyens mis à disposition de l’agent pour les atteindre (Putseys & Hondeghem, 2002).

⁵ On passe ainsi d’un statut de droit public de fonctionnaire vers un contrat de travail privé (à durée indéterminée ou déterminée). La relation de travail a trait au statut et aux conditions de travail (sélection, contrat...) du fonctionnaire (Putseys & Hondeghem, 2002).

administrative. Ces relations deviendraient ainsi plus horizontales avec un partage des tâches plus marqué que précédemment.

3. Le changement de « Public Service Bargain » amènerait à une adaptation du système de la gestion de performance⁶. Celui-ci ne viserait plus uniquement la conformité aux règles mais également la performance et le résultat.

Cependant, les évolutions dans les «Public Service Bargains» sont également fortement déterminées par des facteurs constitutionnels, sociaux et politiques⁷ (de Visscher e. a., 2004). Dans la pratique, très peu de pays ont adopté un «managerial PSB». La plupart d'entre eux ont évolué vers un système bureaucratique de type hybride. Ceci mène à la deuxième question de recherche.

QR2 : En cas de changement de «Public Service Bargain», les trois variables - l'identité, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance – doivent-elles nécessairement évoluer dans le même sens? Après tout, certaines variables ne pourraient-elles pas évoluer dans une direction plus managériale tandis que d'autres demeureraient plus traditionnelles ?

Pour vérifier ces hypothèses cinq cas ont été analysés, à savoir: la Belgique, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et le Canada. Le présent rapport présente les résultats de l'étude portant sur les sous-ministres canadiens.

Tout d'abord, le rapport présente brièvement le système institutionnel canadien et sa haute fonction publique. Une chronologie des réformes ayant abouti à la mise en place de notre variable indépendante (les contrats de performance) est ensuite retracée. Enfin, nous évaluons, au travers d'une revue de la littérature et d'entretiens, l'impact de l'introduction de ces contrats de performance sur nos trois variables dépendantes: l'identité, les relations institutionnelles et les systèmes de gestion de la performance.

1.2 La théorie de Christopher Hood: les marchés bureaucratiques

La typologie du «Public Service Bargain» postule une relation d'échange entre les fonctionnaires et les responsables politiques. La question centrale porte sur ce que les différents acteurs sont prêts à donner et à recevoir dans le cadre de leur relation de travail. Dans les paragraphes suivants, cette typologie est expliquée de manière plus détaillée.

⁶ Définitions: La performance est la mesure de l'activité et/ou des résultats de l'action des hauts fonctionnaires. La mesure de la performance: les outils, les processus ou modèles générant de l'information sur la performance (p. ex. le CAF). La gestion de la performance: l'usage d'indicateurs et d'outils de performance à des fins de décision.

⁷ L'auteur identifie deux types de facteurs: (a) les facteurs généraux tels que le style de gouvernement, la légitimité de l'Etat, l'attitude générale du pouvoir politiques envers les (hauts) fonctionnaires... et (b) des facteurs spécifiques tels que la présence d'un statut commun, la durée des contrats, la mobilité des hauts fonctionnaires...

1.2.1 Public Service Bargain : définitions et composantes.

Le concept de *Public Service Bargain* ou *marché bureaucratique en français (PSB)* trouve son fondement dans le travail de Bernard Schaffer (1973). Hood (2000) développe le concept de Schaffer qui se définit comme: « (des) marchés réels ou imaginés conclus entre les fonctionnaires et les autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs (relatifs aux responsabilités, à l’autonomie et à l’identité politique) et souvent exprimés dans une convention, une loi ou une combinaison des deux ». Plus récemment, Hood & Lodge (2006) définissent le PSB comme un “accord explicite ou implicite entre les fonctionnaires et ceux qu’ils servent”.

Le PSB permet de conceptualiser la relation d’échange réciproque entre les fonctionnaires et les acteurs du système social et politique. Cet échange est d’une part fonction de l’histoire (institutionnelle) et d’accords antérieurs dans un pays, et d’autre part, des souhaits et désirs combinés de tous les acteurs concernés.

Trois concepts clés forment cette relation d’échange: la récompense, la compétence et la loyauté/responsabilité. Les fonctionnaires mettent leurs aptitudes et leurs compétences au service du niveau politique, et par extension à la société dans son ensemble.

En fonction du type de PSB en vigueur dans un pays, ou entre certains groupes, le rôle et la place que les fonctionnaires remplissent varient. Cette remarque est également vraie concernant les aptitudes et les compétences qui sont attendues et exigées des fonctionnaires. En échange, ceux-ci reçoivent une « récompense » qui peut être aussi bien matérielle qu’immatérielle. En plus d’un salaire, la récompense peut prendre différentes formes telles que des avantages extra-légaux, un statut particulier, des primes, une retraite, une carrière garantie, un système de promotion rapide etc. En bref, « les fonctionnaires fournissent loyauté et travail compétent au gouvernement du jour en échange de la confiance, de l’anonymat, de la sélection suivant le mérite et d’un emploi permanent » (de Visscher, Montuelle, 2009).

Enfin, le concept de « loyauté/responsabilité » indique envers qui la responsabilité et la loyauté sont dues. Ce concept traite donc également la question de la responsabilité: qui est responsable lorsque les résultats apparaissent être insuffisants ou en cas d’erreurs? Quelles en seront les conséquences?

1.2.2 Les types de marchés bureaucratiques

Il y a différentes sortes de marchés bureaucratiques. En effet, les PSB diffèrent non seulement entre pays, mais aussi au sein du secteur public d’un pays particulier. Hood discerne cinq sortes de marchés qui peuvent être regroupés en deux grandes catégories: les marchés systémiques et pragmatiques.

Le marché systémique « est un marché qui fait partie d’un accord constitutionnel fondamental » (Hood, 2001). *Les marchés pragmatiques*, de leur côté, font « partie d’ententes décisionnelles arrêtées en aval, plutôt que de contraintes institutionnelles fondamentales » (Hood, 2001). Ceux-ci reposent sur des « assises sociales » moins développées ou font partie

d'un accord étroit entre politiciens et fonctionnaires. Les marchés pragmatiques sont donc, selon Hood, plus faciles à changer.

En ce qui concerne les marchés systémiques, l'auteur distingue le marché consociatif du marché Hégélien. Le premier est à trouver typiquement dans une société fortement fragmentée d'un point de vue social. Les membres de l'administration provenant de groupes sociaux différents procurent une forme de 'ciment social' « qui assure cohésion à la société » (Hood, 2001). Dans l'échange, ils reçoivent une partie du pouvoir administratif, souvent sous la forme de quota pour les différents groupes.

Le marché Hégélien repose sur les principes de Georg Hegel (1967) dans lesquels les fonctionnaires pourvus d'une grande autonomie surveillent l'intérêt général de l'Etat ou de la société. Ceci en échange d'un statut, de récompenses matérielles et de la garantie d'avoir une carrière prévisible et sûre (Hood, 2001).

Les marchés bureaucratiques « Schafferien », hybride et managerial font partie des marchés bureaucratiques pragmatiques. Ceux-ci se trouvent sur un continuum allant du marché le plus collectif jusqu'au plus individuel. Le plus connu est le marché « Schafferien » qui était jusqu'il y a peu dominant dans plupart des administrations de type Westminster. Il est également le plus homogène: les conditions les plus importantes du marché s'appliquent généralement sur le groupe entier des fonctionnaires. Dans le marché « Schafferien », les fonctionnaires échangent leur loyauté et leurs compétences au Gouvernement en échange de la confiance, de l'anonymat, d'un emploi fixe et d'une sélection sur la base du mérite.

Selon Hood (2000), un déplacement a lieu en direction d'un nouveau type de marché: le marché managérial. Cette forme de marché implique une autonomie plus large pour les fonctionnaires en échange d'une responsabilité accrue, y compris la responsabilité issue de résultats insuffisants ou d'erreurs. Le marché managérial est, par opposition au marché « Schafferien », le plus individuel, où – calqué sur le secteur privé - le salaire et les conditions de travail sont déterminés individuellement et négociables.

Entre ces deux extrêmes du continuum se trouve le marché hybride. Celui-ci propose plus d'espace pour les dispositions individuelles entre les politiciens et les fonctionnaires que dans un marché « Schafferien », mais ces dispositions ont été cadrées au sein d'un PSB collectif plus large. Au lieu d'un transfert complet en direction du fonctionnaire, la responsabilité est partagée entre les politiciens et les fonctionnaires (Hood, 2001).

2. Introduction générale à l’étude de cas canadien

Cette introduction générale décrit brièvement le système institutionnel canadien et l’organisation de la haute fonction publique. Ensuite, elle présente une chronologie des réformes ayant abouti à la mise en place de notre variable indépendante, les contrats de performance.

2.1 Institutions politiques canadiennes

2.1.1 Généralités

Le Canada est un Etat fédéral à deux niveaux : le niveau fédéral et provincial⁸. En outre, le Canada comprend trois territoires administrés par le gouvernement central. Ces territoires ne possèdent pas de pouvoirs exclusifs tirés de la Constitution mais uniquement des pouvoirs délégués sous l’autorité du Parlement du Canada (Bureau du Conseil privé, 2009j).

Concernant les attributions propres de ces différentes entités: le Parlement fédéral est autorisé à « faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada » dans les matières non « assignées exclusivement⁹ aux législatures des provinces » (Loi constitutionnelle, 1867, paragraphe 91).

Le Canada est une démocratie parlementaire et une monarchie constitutionnelle. Le Parlement est formé de la Reine¹⁰ (représentée par les membres de la Couronne¹¹), de la Chambre des communes composée d’élus et du Sénat (aussi connu sous le nom de Chambre haute) dont les membres sont nommés sur recommandation du Premier ministre. Ce système peut être schématisé de la manière suivante.



Figure 1: Le système de gouvernement du Canada (Forsey, 2005)

⁸ Les municipalités ne représentent donc pas un troisième niveau de délégation du pouvoir. Elles sont constituées par les assemblées législatives des provinces qui peuvent leur déléguer certains de leurs pouvoirs (Bureau du Conseil privé, 2008).

⁹ Les pouvoirs exclusifs des provinces comprennent : la taxation et l’imposition directes en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, les ressources naturelles, l’administration des prisons (exception faite des pénitenciers), des œuvres de charité et des hôpitaux (sauf les hôpitaux de la marine), les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales, les travaux et les entreprises de nature locale (à certaines exceptions près), la constitution des sociétés provinciales, la célébration des mariages, la propriété et les droits civils, la création des tribunaux et l’administration de la justice, les amendes et les peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales, les matières de nature purement locale ou privée et l’éducation (sous réserve de certains droits des minorités protestante et catholique dans quelques provinces). (Forsey, 2005)

¹⁰ La Couronne est composée de personnes agissant et représentant la reine. Elle est composée du gouverneur général qui représente la reine et exerce les fonctions de chef de l’Etat et de deux lieutenants gouverneur. Il est ici important de souligner que la Couronne ne peut désormais agir que sur l’avis des ministres et à condition que ces derniers conservent l’appui des députés.

Au Canada, le système électoral est un scrutin majoritaire uninominal à un tour. Le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu même si ce nombre ne constitue pas la majorité des voix (Bibliothèque du Parlement, 2007). En règle générale, le parti politique obtenant le plus grand nombre de sièges à la suite d'élections générales forme le Gouvernement et son chef devient le Premier ministre choisi et assermenté par le Gouverneur général. Le parti qui se classe en deuxième position en nombre de candidats élus forme normalement l'opposition officielle, et son leader occupe le poste de chef de l'opposition (Forsey, 2005). Il n'y a donc généralement pas de gouvernement de coalition. Néanmoins, il arrive qu'il y ait des gouvernements minoritaires¹². La durée maximum d'une législature du Gouvernement fédéral est de 5 ans (Bibliothèque du Parlement, 2007)

Le Premier ministre est donc le chef du parti gouvernemental. Il contrôle le caucus¹³ (groupe parlementaire majoritaire) des députés – et donc la Chambre. En tant que chef du Gouvernement, le Premier ministre nomme les ministres et les hauts fonctionnaires. Il a de la même manière le droit de les destituer. Il oriente les politiques publiques et a un pouvoir d'ingérence dans tous les domaines de l'activité gouvernementale (Laliberté, 2009). En comparaison avec le Premier ministre belge, il est plus qu'un « premier parmi ses pairs » dans la mesure où il a un réel ascendant sur les autres ministres. Il a la possibilité de les choisir, de les forcer à démissionner ou d'arbitrer les décisions au sein du Cabinet – et ce, même contre l'avis de la majorité de celui-ci (Forsey, 2005).

Le *Gouvernement* est le terme en usage au Canada faisant référence, de manière plus large, à *ce qui gouverne* ; en d'autres termes, au Cabinet et à l'administration. L'organe actif du gouvernement est le Cabinet, appelé également Comité du Conseil privé (Forsey, 2005).

Les membres du Cabinet deviennent tout d'abord membres du « Conseil privé de la Reine »¹⁶. Cette institution est relativement symbolique. Elle a pour rôle d'« aider et aviser, dans l'administration du Gouvernement du Canada » (article 11 de la Loi constitutionnelle de 1867). L'ensemble des membres du Conseil privé ne se réunit pas. En effet, l'organe politique actif n'est constitué que de certains membres de ce Conseil privé: les ministres du gouvernement qui forment le Cabinet, aussi appelé « Comité du Conseil privé » (Forsey, 2005). Au sein du Cabinet, il y a des comités spécialisés (par ex. Conseil du Trésor) réunissant les ministres chargés d'un domaine particulier.

2.1.2 Particularités canadiennes

La structure du gouvernement canadien possède certaines particularités. En premier lieu, la fonction de Greffier du Conseil privé n'a pas d'équivalent en Belgique. Le Greffier du

¹² Au moment de notre enquête, en 2009, c'est d'ailleurs un gouvernement minoritaire qui est au pouvoir.

¹³ Un caucus est un regroupement d'élus sur une base d'affinités politiques ou ethniques. Un caucus est également appelé « conférence ».

¹⁶ Le Conseil privé est constitué de « tous les ministres, anciens et actuels, [de] l'actuel juge en chef de la Cour suprême du Canada et [de] ses prédécesseurs, et, habituellement aussi, [des] anciens présidents de la Chambre des communes ». Certains citoyens éminents sont également nommés au Conseil privé *en reconnaissance de leurs mérites* (Forsey, 2005).

Conseil privé est le plus haut fonctionnaire canadien en tant que chef de la fonction publique et sous-ministre du Premier ministre. À ce titre, le Greffier du Conseil privé gère une collectivité, un réseau de sous-ministres dont il établit les grandes orientations (Bureau du Conseil privé, 2008). Il est également le secrétaire du Cabinet qu'il conseille et soutient (Bureau du Conseil privé, 2008).

Pour l'assister dans ses différentes fonctions, le Greffier du Conseil privé dirige le Bureau du Conseil privé. Cette institution « est le principal centre d'activité à partir duquel la fonction publique soutient le Premier ministre ainsi que le Cabinet et ses structures décisionnelles » (Gouvernement du Canada, 2009). Au sein du Bureau du Conseil privé, différents secrétariats assistent le Cabinet dans ses tâches.

À ces divers titres, le Greffier du Conseil privé conseille le Premier ministre sur les questions administratives et politiques (Gomery, 2006), notamment concernant la nomination des sous-ministres, la composition du Cabinet, le processus décisionnel du Cabinet, les orientations stratégiques globales et les relations intergouvernementales (Bureau du Conseil privé, 2006).

En second lieu, il s'impose de souligner le rôle particulier assumé par divers organismes canadiens en soutien aux départements opérationnels: le Bureau du Conseil privé (cf. *supra*), le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor (organismes centraux) et la Commission de la fonction publique (organisme indépendant).

Le ministère des Finances est « le conseiller du gouvernement fédéral sur les matières économiques et financières. Il surveille les initiatives du Gouvernement dans les domaines économiques et contrôle ce qui pourrait avoir des répercussions sur la performance économique nationale » (Gouvernement du Canada, 2009).

Le Conseil du Trésor (CT) quant à lui est le seul comité du Cabinet¹⁷ systématiquement reconduit. Il se compose de six ministres dont le président (un ministre) du Conseil du Trésor et le ministre des Finances. Le Conseil du Trésor possède un large portefeuille ayant trait à la gestion de l'administration, et ce, aussi bien dans les domaines financiers que des ressources humaines.

Plus précisément, le Conseil du Trésor détermine notamment:

les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale ; l'organisation de l'administration publique fédérale ainsi que la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie; la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les comptes, le prix de fourniture de services ou d'usage d'installations, les locations, les permis ou licences, les baux, le produit de la cession de biens, ainsi que les méthodes employées par les ministères pour gérer, inscrire et comptabiliser leurs recettes ou leurs créances; l'examen des plans et programmes des dépenses annuels ou à plus long terme des ministères et la fixation de leur ordre de priorité; la gestion des ressources humaines de l'administration publique fédérale (art7 de la Loi sur la gestion des finances publiques).

¹⁷ Les comités du Cabinet sont des conseils restreints de ministres organisés pour traiter de questions particulières. Des hauts fonctionnaires participent également aux réunions de ces comités – contrairement aux réunions du Cabinet à proprement parler.

La Commission de la fonction publique (CFP) est en charge de la nomination des fonctionnaires. La CFP est un organisme indépendant qui rend compte au Parlement. Elle est responsable du recrutement, de la dotation¹⁸ et de la promotion¹⁹ dans la fonction publique. La CFP délègue généralement certaines de ces compétences aux sous-ministres (cfr. *infra*: 6.2 *Relation avec les ministères horizontaux*).

2.2 La haute fonction publique canadienne

La fonction publique canadienne est organisée de manière hiérarchique. Le sous-ministre est le plus haut fonctionnaire d'un ministère²⁰. En dessous de celui-ci, se trouvent généralement entre un et deux sous-ministres associés (dits *délégués*), 3 et 5 sous-ministres adjoints, suivis par les directeurs généraux, puis les directeurs (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007). Sous ces catégories d'encadrement, des superviseurs et des managers gèrent des petites équipes (Coté, 2007).

Ouvert aux candidats internes et externes, l'encadrement est actuellement constitué de 4500 fonctionnaires (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007). Il est constitué de deux catégories d'employés: les sous-ministres (DM) et les sous-ministres adjoints (EX) comme nous pouvons l'observer dans le tableau ci-dessous.

| <u>Rangs :</u> | <u>Classifications :</u> |
|--|--------------------------|
| Sous-ministres (inclut les SM associés ou délégués) | DM |
| Sous-ministres adjoints | EX 4-5 |
| Directeurs généraux et directeurs | EX 1-3 |

Figure 2: Classification des rangs de l'encadrement²¹

Légende : DM – Deputy Minister et EX - Executive
(Barrados, 2005)

Le terme de *haut fonctionnaire* fait référence aux sous-ministres adjoints (EX5) et aux sous-ministres (DM). Cette étude se concentrera sur les plus hauts fonctionnaires canadiens: les sous-ministres.

¹⁸ La dotation est le processus qui vise à fournir à une organisation le personnel compétent dont elle a besoin à court et à long terme.

¹⁹ La Commission a pour mission :

-de nommer ou faire nommer à la fonction publique, conformément à la présente loi, des personnes appartenant ou non à celle-ci;

-d'effectuer des enquêtes et des vérifications conformément à la présente loi;

-d'appliquer les dispositions de la présente loi concernant les activités politiques des fonctionnaires et des administrateurs généraux (art 11 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique).

²⁰ Equivalent au président du comité de direction (niveau N) dans l'administration fédérale en Belgique.

²¹ Le sous-ministre délégué (anciennement appelé associé) est un sous-ministre « junior ». Généralement, ce poste est créé lorsque des compétences sont regroupées au sein d'un ministère unique et que deux anciens sous-ministres se retrouvent au même niveau au sein d'un nouveau ministère. Les sous-ministres adjoints quant à eux ne sont pas encore sous-ministres (Bourgault, 2009).

Une fois en poste, le sous-ministre a pour principales fonctions:

d'offrir un soutien de la plus haute qualité, de gérer les grands dossiers et de donner des conseils stratégiques au ministre, au Premier ministre et au Cabinet; de s'assurer que les stratégies, les priorités et les plans ministériels sont élaborés et mis en œuvre de manière efficace et en temps opportun, et qu'ils correspondent au programme et aux priorités du gouvernement; de faire preuve d'excellence en leadership et en gestion des programmes et des ressources humaines du ministère; de se signaler par son leadership, sa contribution et son esprit de collaboration (Fleury, 2002).

Le sous-ministre participe donc de manière effective au processus de décision politique, et ce, de manière plus conséquente que les hauts fonctionnaires belges. Il est également chargé de la consultation interministérielle sur les questions transversales à plusieurs ministères et de l'interaction avec les groupes de pression, les clients et le public (Bourgault, 2006). Enfin, le sous-ministre est responsable de la supervision de la gestion de son département. En tant qu'administrateur général²², il est responsable des ressources financières et humaines du ministère (Bourgault, 2006).

2.3 Chronologie des réformes²³

En Belgique, l'administration fédérale n'a connu qu'une seule réforme de grande ampleur au cours des trente dernières années, la réforme dite « Copernic » adoptée et mise en œuvre à partir de 2000. L'administration fédérale au Canada a subi, quant à elle, une succession d'importantes réformes au cours de la même période.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous citerons ainsi, **en 1986**, l'« accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels » (ARPM) visant à donner aux ministres et aux sous-ministres plus de flexibilité dans l'allocation et la réallocation des crédits dans leur département (Pollitt & Bouckaert, 2004). **En 1987**, « les programmes de gestion concertée » doivent permettre aux administrateurs des départements et au Conseil du Trésor de se mettre d'accord sur les priorités managériales des douze mois suivant leurs signatures (Pollitt & Bouckaert, 2004).

Ces réformes ne donnent cependant que des « résultats restreints » (Rapport du Vérificateur général du Canada, 1993). Ainsi, par exemple, six ans après l'introduction de l'ARPM, seulement un tiers des départements ont accepté de signer un accord avec le Conseil du Trésor afin d'obtenir un accroissement de leur autonomie; et ceux qui ont effectivement signé un tel accord se plaignent du fait que l'autonomie reste très limitée (Pollitt & Bouckaert, 2004).

²² Au paragraphe 2(1) de la loi sur l'emploi dans la fonction publique¹ (LEFP, 2005), le terme d'« administrateur général » s'entend : « a) dans une administration figurant à l'annexe I de la loi sur la gestion des finances publiques, du sous-ministre; b) dans une administration ou partie d'administration désignée comme ministère en vertu de la présente loi, de la personne que le Gouverneur en conseil désigne à ce titre pour l'application de la présente loi; c) dans toute administration figurant aux annexes IV ou V de la loi sur la gestion des finances publiques et dans laquelle les nominations relèvent exclusivement de la Commission, du premier dirigeant de cette administration ou, à défaut, de son administrateur général au titre de la loi ou, à défaut de l'un et l'autre, de la personne que le Gouverneur en conseil désigne à ce titre pour l'application de la présente loi. »

²³ Un tableau chronologique des principales réformes administratives depuis 1986 figure à l'annexe 4.

Dans les années 90, le mouvement de modernisation s'accélère. En raison de la crise financière et budgétaire très profonde que connaît alors le Canada, la réduction du déficit budgétaire et donc des dépenses devient prioritaire. De nombreux groupes de travail incluant des hauts fonctionnaires sont alors mis en place afin de réformer la fonction publique.

En 1990, le rapport « Fonction publique 2000: le renouvellement de la fonction publique » met en évidence divers maux propres à l'administration canadienne: une prolifération des contrôles et des procédures qui représentent un frein au changement; la faiblesse du moral des fonctionnaires et de la productivité dans l'administration ainsi que le frêle niveau de confiance des citoyens à l'égard de la fonction publique (FEDRA, 2002). Cette réflexion vise à identifier « les principes et les objectifs précis devant guider le processus de renouvellement » des effectifs de la fonction publique (Fonction publique 2000, 1990). Cependant, *Fonction publique 2000* n'atteint pas les objectifs escomptés. Cette initiative est perçue comme un exercice *top-down* produisant beaucoup de rapports et peu d'action (Pollitt & Bouckaert, 2004)

En 1993, le Gouvernement décide de réduire le nombre de départements de 35 à 23: de nombreux départements fusionnent, d'autres sont supprimés. Dans la foulée en 1994, l'examen de l'administration intitulé la « Revue des programmes » (voir : Chemla-Lafay & Chol, 2006) entraîne une réduction importante des effectifs et une restructuration des dépenses.

Parallèlement en mars **1996** «le projet d'amélioration des rapports au Parlement» pour accroître la responsabilité des ministres et de leurs départements face au Parlement est généralisé (Pollitt & Bouckaert, 2004). Ce projet vise globalement à améliorer la transmission au Parlement de l'information relative à la gestion des dépenses. Ce projet ajoute alors deux documents à la présentation du budget : le rapport sur les plans et priorités et le rapport sur le rendement (Bourgault & Guindon, 2006).

Les réductions successives d'effectifs ont un impact considérable sur la motivation et l'image des fonctionnaires créant ce que d'aucuns ont appelé une « crise tranquille » au sein de l'administration canadienne. En **1998**, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction constate ainsi que (Fleury, 2002):

- le gel des salaires dû aux crises économiques des années 1990 a eu un impact sur le niveau de vie des sous-ministres et « a miné leur sentiment d'importance et d'appréciation » ;
- les possibilités d'emplois et de promotions ont été restreintes par la diminution du nombre de fonctionnaires de haut niveau ;
- de très bons leaders ont quitté le secteur public. Le moral est bas et la rémunération est non compétitive, ce qui accroît le risque de nouveaux départs ;
- la rémunération non compétitive ne permet pas d'attirer les personnes les plus qualifiées.

L'accent mis sur l'introduction de techniques managériales du privé remet en question le caractère spécifique de l'administration et du service aux citoyens, renforçant la remise en question de l'identité et du rôle effectif du service public et de ses fonctionnaires (Bourgon, 1997). La fonction publique est en crise car elle ne parvient plus à motiver ses fonctionnaires,

à les garder en fonction ou à en attirer de nouveaux. À ceci s'ajoute le problème du renouvellement des effectifs. En effet, on estime en 1997 que, dans les huit ans, 70% des cadres prendraient leur retraite emmenant avec eux leurs connaissances, leurs expériences et leurs savoir-faire (Bourgon, 1997). Les fonctionnaires apparaissent alors déçus, démotivés. Ainsi, selon le rapport de 1997 de Jocelyne Bourgon, Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, certains fonctionnaires ont alors l'impression « que leurs talents ne sont pas pleinement exploités; que, maintes et maintes fois, ils n'ont pu faire bouger les choses comme ils le souhaitent; que, après de multiples tentatives, ils ont cessé d'espérer que les réformes nécessaires seraient apportées; ou qu'ils ont gardé le désir de servir l'intérêt public, mais qu'ils ne croient pas pouvoir y arriver dans un tel contexte » (Bourgon, 1997).

Diverses initiatives sont alors prises pour tenter de résorber cette « crise tranquille » (Bourgon, 1997). Ainsi, en est-il, en **1997**, de la « Relève » (acronyme pour Leadership, Action, Renouvellement, Énergie, Apprentissage (Learning), Expertise, Valeurs, Expérience) qui a pour but de rénover la gestion des ressources humaines et de mettre au point un plan d'action dans les domaines du recrutement, de la loyauté, de l'égalité des chances et de la rémunération. La Relève veut également lancer un programme de formation visant les cadres « les plus efficaces » (OCDE, 2003). Le Conseil du Trésor se transforme alors en Conseil de gestion. De ce fait, il devient responsable du renouveau de la gestion et de l'amélioration de la gouvernance (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1999).

En **1997** également, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction (comité Stephenson)²⁴ émet la recommandation d'harmoniser le système de rémunération au rendement qui provoquait de nombreuses incohérences²⁵ (Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, 1998).

En **1998**, le lancement du « Réseau Leadership », devenu « Secteur du Leadership et de la gestion des talents » en 2007, vise à créer des réseaux entre les hauts fonctionnaires. Ce réseau a notamment un rôle de conseiller auprès des top managers dans les domaines de la

²⁴ Le mandat de ce comité est le suivant :

«Offrir des conseils et formuler des recommandations au président du Conseil du Trésor, de manière impartiale, sur les aspects suivants relatifs aux cadres supérieurs, aux sous-ministres et aux autres personnes nommées par le gouverneur en conseil au sein de la fonction publique fédérale et du secteur public:

l'élaboration d'une stratégie à long terme visant le personnel de niveau supérieur de la fonction publique, qui puisse répondre aux besoins en gestion des ressources humaines pour la prochaine décennie;

l'élaboration de stratégies et de principes de rémunération; des questions générales de gestion portant notamment sur les politiques et les programmes de ressources humaines, les conditions d'emploi et d'autres aspects liés à la classification et à la rémunération, dont les taux de traitement, les récompenses et la reconnaissance.

Présenter des recommandations appropriées au président du Conseil du Trésor dans un rapport qu'il rendra public. » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2009).

²⁵ La rémunération au rendement existait au Canada depuis 1981. Cependant, elle n'était pas appliquée de la même manière pour tous les employés. Ainsi, depuis le gel des traitements de 1991, de nombreux cadres ne sont plus rémunérés suivant leur rendement. (Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, 1998). Les conclusions de l'étude du comité étaient ainsi les suivantes: « le concept de rémunération au rendement a perdu toute crédibilité bien que, fondamentalement, il ne soit pas sans valeur. La rémunération au rendement paraît, dans les faits, n'être aucunement liée à l'atteinte des objectifs définis dans les plans d'activités; son administration est perçue comme étant non équitable et non transparente. Son caractère sporadique a de plus, chose fort inquiétante, miné la confiance des cadres dans le gouvernement. » Le comité a donc émis des suggestions concernant les « principes qui devraient guider la rémunération, principes qui ont mené à élaborer certaines structures de rémunération et à recommander un nouveau régime » (Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, 1998).

gestion du personnel et du renouvellement des effectifs. En 2006, la responsabilité de ce réseau est transférée du Conseil du Trésor à l'Agence de la fonction publique du Canada.

En **1999**, suivant les recommandations du Comité Stephenson, le Programme de gestion du rendement (PGR) instaure un nouveau régime de rémunération au rendement²⁶. Le PGR²⁷ est un outil de gestion qui vise à encourager la productivité des cadres dirigeants²⁸. « Il permet d'arrimer l'action individuelle aux plans d'activité des ministères, dont les programmes et les objectifs sont ainsi liés au rendement de chacun » (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007).

Concernant les « contrats de performance » des sous-ministres, ceux-ci ont des ententes de rendement – appelées lettres de mandat – depuis 1986. En 2003, le système d'évaluation est renforcé par la création d'un « Cadre de Responsabilisation de Gestion (CRG) ». Le CRG est établi afin de préciser les objectifs de gestion à atteindre et de faciliter ainsi l'évaluation de la performance du ministère. Le CRG constitue désormais une des trois catégories d'engagements, à côté des « politiques et des programmes » et du « leadership », sur la base desquelles le sous-ministre est évalué (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008) (cfr. 7. *Système de gestion de la performance*).

Enfin, en rapport avec les pouvoirs de gestion du sous-ministre, entre en vigueur, en novembre **2003**, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP) qui contient plusieurs composantes modifiant un large éventail de lois alors en vigueur. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) est alors mise en place. Son mandat principal est la mise en œuvre de la modernisation de la fonction publique au niveau corporatif (Chemla-Lafay & Chol, 2006).

Parallèlement, un code de valeurs et d'éthique de la fonction publique est élaboré en **2003** pour assister les fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches et pour assurer la confiance des citoyens en l'«intégrité» de la fonction publique (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2003).

En décembre **2006**, la Loi fédérale sur la Responsabilité²⁹ prévoit notamment de renforcer le contrôle et la responsabilisation des ministères. Suivant cette loi, les sous-ministres, en tant qu'administrateurs des comptes de leurs organismes, « ont l'obligation légale de comparaître devant des comités du Sénat et de la Chambre des communes et de répondre à des questions dans leurs domaines de responsabilités de gestion énoncés à l'article 16.4 de la Loi sur la gestion des finances publiques ».

²⁶ La gestion du rendement est aujourd'hui supervisée par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor (anciennement l'Agence de gestion des ressources humaines (AGRHFPC) devenue en 2007 Agence de la fonction publique du Canada) qui « fournit des orientations sur la diversité, la planification des ressources humaines, les questions de déontologie, etc. » (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007).

²⁷ Pour les sous-ministres, c'est le Bureau du Conseil privé qui gère la gestion au rendement.

²⁸ La directive sur le Programme de gestion du rendement (PGR) décrit les exigences pour le PGR afin : « De lier la responsabilité individuelle des cadres supérieurs aux stratégies et aux priorités opérationnelles; de gérer le rendement des cadres supérieurs en insistant sur l'utilisation des compétences en leadership, des valeurs et de l'éthique; et d'administrer la rémunération au rendement. » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2008).

En 2009, le Comité consultatif sur la fonction publique (comité Tellier - Mazankowski) lancé en 2006 par le Premier ministre, recommande de repenser le rôle des agences centrales impliquées dans la gestion des ressources humaines, et de rationaliser les chevauchements de compétences entre ces agences. L’Agence de la fonction publique est intégrée au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor ; elle change de dénomination en mars 2009 pour devenir le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Ce Bureau s’occupe des rémunérations globales, y compris des avantages sociaux et des pensions, des relations travail, de la gestion des talents et du développement des capacités. Parallèlement, le Comité souligne que les sous-ministres doivent être « reconnus comme premiers responsables de la gestion des ressources humaines » [...] (Bureau du Conseil privé, 2008(a)).

Partie 3 : la variable indépendante

Pour rappel, notre recherche vise à analyser l'impact de l'introduction de contrat de performance (variable indépendante) sur l'identité des hauts fonctionnaires, leurs relations institutionnelles, et les systèmes de gestion de la performance (variables dépendantes). Cette évolution peut, selon le cas, viser le statut du haut fonctionnaire (relation d'emploi) ou sur la relation qu'il entretient avec le pouvoir politique (relation de direction), ou sur les deux à la fois. Dans le premier cas, la contractualisation entraîne une transition progressive du statut de droit public vers un contrat de travail privé (à durée déterminée ou indéterminée) ; dans le second cas, la contractualisation mène à une transition d'une relation hiérarchique entre le politique et le fonctionnaire à une relation contractuelle, laquelle vise à définir les objectifs à atteindre ainsi que les moyens dont dispose l'agent (Putseys & Hondeghem, 2002). Dans le cas canadien, la tendance à la contractualisation se manifeste davantage au niveau de la relation de direction qu'à celui de la relation d'emploi. Le statut du sous-ministre n'est guère modifié, mais la relation au politique – et par voie de conséquence le maintien en poste – des hauts fonctionnaires est de plus en plus fondée sur l'appréciation du rendement.

3. Relation d'emploi

Les hauts fonctionnaires sont nommés en principe pour une durée indéterminée mais la Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 2005 prévoit qu'ils peuvent néanmoins être révoqués si leurs performances ne sont pas satisfaisantes³² (OCDE, 2003). De plus, la Loi d'interprétation de 2005 (article 24.1) prévoit que le Premier ministre peut relever le sous-ministre de ses fonctions par « une simple décision non motivée » (Bourgault, 2006).

Les sous-ministres ne sont pas nommés suivant le mérite³³ tel que défini par la Commission de la fonction publique. C'est le Gouverneur général en conseil qui nomme les sous-ministres par décret sur recommandation du Premier ministre, lui-même conseillé par le Greffier (Bourgault, 2006). Il est ici important de préciser que le Greffier, pour effectuer ses recommandations au Premier ministre, ne demande pas systématiquement l'avis du ministre en charge du département concerné. Le Premier ministre choisit donc les sous-ministres et les sous-ministres délégués de manière discrétionnaire. Le Gouverneur procède par ordre en conseil pour donner l'autorité légale à ce choix (Aucoin & Jarvis, 2005).

Lorsqu'il formule ses propositions au Premier ministre, le Greffier se doit d'être attentif aux facteurs suivants: « l'expérience du candidat, ses forces (développement des politiques,

³² En pratique, ils seront plutôt transférés à d'autres postes (cf. *infra*)

³³ Les nominations des fonctionnaires canadiens sont basées sur le principe du mérite. Depuis 2003, la pratique concernant la définition du mérite a été codifiée et une définition légale écrite de ce principe est désormais d'application. Une nomination est fondée sur le mérite lorsque les conditions suivantes sont réunies : « a) selon la Commission, la personne à nommer possède les qualifications essentielles — notamment la compétence dans les langues officielles — établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir; b) la Commission prend en compte : (i) toute qualification supplémentaire que l'administrateur général considère comme un atout pour le travail à accomplir ou pour l'administration, pour le présent ou l'avenir ; (ii) toute exigence opérationnelle actuelle ou future de l'administration précisée par l'administrateur général ; (iii) tout besoin actuel ou futur de l'administration précisé par l'administrateur général »(art 30§2 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique)

leadership ou gestion), les besoins conjoncturels du ministère, l’expérience du ministre en fonction dans ce ministère afin de former des tandems complémentaires, etc. » (Gomery, 2006). La fonction publique canadienne est en effet considérée comme un « réservoir » d’hommes et de femmes qu’il faut au mieux distribuer et harmoniser en fonction des besoins des différents services. Dans ce cadre, le Greffier évalue donc les circonstances de la communauté, son « bassin » de sous-ministres, et la situation précise de chaque ministère (Extrait d’interview d’expert en mai 2009). Il est possible pour un sous-ministre de faire appel d’une nomination. Néanmoins, ce n’est pas de pratique courante au Canada.

Les sous-ministres proviennent très généralement des échelons inférieurs de la hiérarchie. Des programmes de sélection permettent au Premier ministre et au Greffier du Conseil privé d’observer les cadres supérieurs et les sous-ministres adjoints afin de déterminer quels candidats possèdent les qualités requises pour devenir sous-ministre. Les personnalités démontrant un potentiel particulier sont notamment repérées par le biais du « programme de pré-qualification des sous-ministres adjoints », de « Cours et affectations de perfectionnement » et du « programme de perfectionnement accéléré ».

Le « **programme de pré-qualification des sous-ministres adjoints** »³⁴ (PPQSMA) est un processus de sélection qui s’adresse aux cadres supérieurs. Ce programme évalue leurs capacités à devenir sous-ministres adjoints. Les candidats soumettent leur candidature à un comité formé de sous-ministres et de hauts fonctionnaires de la Commission de la fonction publique pour être regroupés dans un réservoir de fonctionnaires ayant les capacités de leadership nécessaires pour devenir sous-ministres adjoints (CLO, 2007). Après analyse des dossiers et entretiens, le comité propose des recommandations au Comité des hauts fonctionnaires (COSO). Ce dernier soumet alors les dossiers choisis à l’approbation de la Commission de la fonction publique (CLO, 2007). Après qualification, les sous-ministres adjoints sont « considérés comme une ressource centrale ». Ce sont le plus souvent parmi ces personnes que seront sélectionnés les futurs sous-ministres (Fleury, 2002)³⁵.

Le « **programme de perfectionnement accéléré** » vise quant à lui à développer les capacités de leadership des cadres supérieurs (issus des niveaux EX-1 à EX-3) (Fleury, 2002) et à identifier ceux qui présentent un fort potentiel en matière de leadership. Dès que les cadres prometteurs sont identifiés, ils peuvent suivre des cours intensifs notamment sur le développement des politiques publiques, sur les agences centrales, etc (Barrados, 2005). Après avoir suivi ce programme, les cadres connaissent généralement un avancement dans la carrière³⁶ (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007sep).

Le programme « **Cours et affectations de perfectionnement** »³⁷ (CAP) vise les mêmes objectifs et suit le même processus que le « programme de perfectionnement accéléré ».

³⁴ Ce programme est un processus de sélection et non pas un programme de perfectionnement comme le CAP ou le programme de perfectionnement accéléré qui sont quant à eux de véritables modules de formations à la fois théoriques et pratiques.

³⁵ Plus d’information à propos du « programme de pré-qualification des sous-ministres adjoints » à l’adresse suivante : http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_062002_5_f.php

³⁶ Plus d’information à l’adresse suivante : <http://www.tbs-sct.gc.ca/prg/exdcs-fra.asp>

³⁷ Une information plus complète sur ce programme peut être trouvée à l’adresse suivante : <http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/cap-fra.asp>

Cependant, celui-ci vise à l'accession aux postes de cadres (en dessous du niveau EX) (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007sep). Sur une période de trois ans et après sélection, les fonctionnaires suivent des cours et profitent d'expériences pratiques dans le domaine du leadership³⁸.

4. Relation de direction

L'appréciation du rendement des sous-ministres canadiens est une pratique qui existe depuis les années 70 (Bourgault & Dion, 1993). Au fil des années, le système s'est peu à peu formalisé. En 1986 sous l'impulsion du Greffier Paul Tellier, le Gouvernement introduit formellement les ententes de rendement, lesquelles imposent une énumération préalable des objectifs et une auto-appréciation des résultats de son action par le sous-ministre (Bourgault & Dion, 1993). Le Cadre de responsabilisation de la gestion, plus-value considérable à l'évaluation de la gestion du sous-ministre, n'est quant à lui ajouté qu'en 2003.

Dans les lignes directrices du programme de gestion du rendement 2008-2009, l'entente de rendement est définie comme suit: « une entente conclue d'un commun accord entre le sous-ministre et le Greffier du Conseil privé portant sur les résultats attendus au cours du cycle de rendement » (Bureau du Conseil privé, 2008oct). L'entente de rendement n'est pas à proprement parler un « contrat » mais plutôt un engagement de la part du haut fonctionnaire.

Dans le cas du sous-ministre, les ententes de rendement, contiennent principalement les priorités du Greffier et de celles du Gouvernement. Ces ententes sont ensuite déclinées³⁹ aux différents échelons de mise en œuvre de l'action publique sous la forme d'ententes de rendement individuelles (Saughey, Peyronnet, Cointat, Arnaud, Alfonsi, & Frimat, 2005-2006). Toute modification apportée au plan d'activité du ministère est donc répercuté sur les ententes de rendement des sous-ministres et ensuite au niveau de leurs subordonnées (Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007).

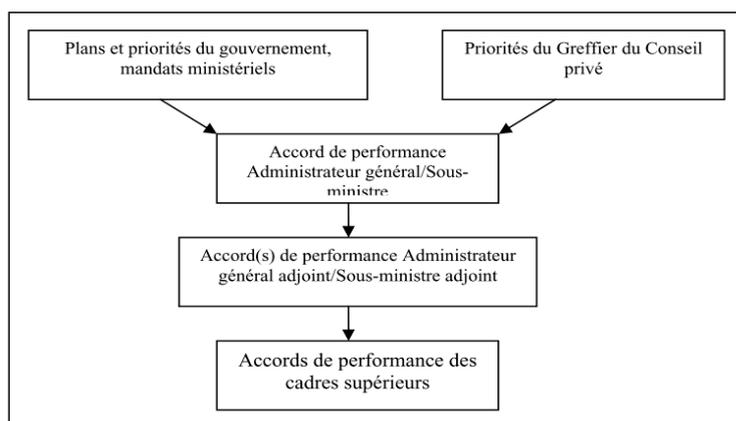


Figure 3 : Ententes de rendement aux différents échelons de la fonction publique au Canada

(Ketelaar, Manning, & Turkisch, 2007).

³⁸ Pour plus d'information sur le volet éducatif du CAP : <http://www.cspc-efpc.gc.ca/dpr/direxion/ain-fra.asp>

³⁹ On parle de « réalisation en cascade »: « une série d'engagements donne lieu progressivement à une autre série d'engagements lorsque les deux séries s'harmonisent clairement. Par exemple, les engagements d'un SMA doivent « cascader » vers ceux des DG, et les engagements des DG doivent « cascader » vers ceux des directeurs. La réalisation progressive, ou en cascade, assure un haut degré d'intégration verticale parmi les engagements des cadres supérieurs.» (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006)

Partie 4 : les variables dépendantes

Cette partie présente les variables dépendantes (l'identité et la perception du rôle des fonctionnaires (5), les relations institutionnelles (6) et la gestion de la performance (7)) et évalue l'impact de l'introduction des ententes de rendement sur celles-ci.

5. Identité et perception du rôle des fonctionnaires

La variable dépendante « identité » sera étudiée au travers de différentes dimensions: l'identité personnelle, l'identité de rôle et l'identité sociale du sous-ministre. Voici, pour rappel, l'hypothèse générale concernant la variable identité:

(H1) En raison de l'introduction du système de contrats de performance, on peut s'attendre à passer d'une identité administrative traditionnelle, « schafferienne », à une identité managériale.

5.1. Identité personnelle

L'identité personnelle renvoie aux traits distinctifs personnels et à l'image que le haut fonctionnaire donne de lui-même (Vandenabeele, 2007). L'évolution de l'identité personnelle est analysée à partir des facteurs suivants: la diversité, le(s) diplômes, l'âge et la durée en fonction, l'appartenance syndicale et les relations avec le monde politique.

5.1.1. Diversité

Au Canada, il y a deux langues officielles: le français et l'anglais. Jusqu'en 2001, il semble que les Francophones aient été sous-représentés au sein de la communauté des sous-ministres canadiens. Ils y occupaient 7% des postes (soit 2 sur 26), alors qu'ils représentaient 23% de la population. Depuis lors, cette proportion est remontée à 30% (Bourgault, 2004). En 2009, il y a 32% de francophones et 68% d'anglophones parmi les 67 sous-ministres en poste toutes catégories confondues (Extrait d'interview Misener, 2009). À cette même date, il y a 64% d'hommes et 36% de femmes (Extrait d'interview Misener 2009). L'évolution de la représentation des femmes est importante puisqu'en 1987, elles ne représentaient que 12 % des sous-ministres, pour 22 % fin 2003 (Bourgault, 2004).

Pour ce qui est de l'origine socioprofessionnelle, en 2001, 78% des sous-ministres proviennent généralement d'un milieu social de type moyen/supérieur: pour 13%, leurs parents sont également hauts fonctionnaires, pour 4% des cadres moyens, pour 26% des professionnels, pour 22% des commerçants, pour 13% des enseignants, pour 18% des employés et pour 4% des cultivateurs (Bourgault, 2004).

5.1.2. Diplômes

Tous les sous-ministres en poste en 2003 sont détenteurs d'un diplôme universitaire. Ceci peut être expliqué par le fait que de nombreux postes de cadre de direction exigent un diplôme de premier cycle (Commission de la fonction publique, 2007(b)).

S'agissant du domaine d'études, on observe que la filière scientifique et technologique est peu prisée par les futurs sous-ministres (moins de 10%). La bonne combinaison semble être une formation de base en littérature et sciences humaines (plus de 50%), suivie d'une formation complémentaire en gestion. Pour les formations secondaires, la gestion vient en effet en premier lieu pour 20% des sous-ministres, suivie par le droit (6%) et enfin l'économie (3%) (Bourgault, 2004).

| | 1987-1997 (*) | 1997-2003 (*) | 2009 (**) |
|----------------------------------|---------------|---------------|-----------|
| Aucun | 2% | 0% | 0% |
| Droit | 20% | 12% | 20% |
| Economie | 36% | 11% | 25% |
| Gestion | 11% | 14% | 28% |
| Sciences et technologies | 7% | 7% | 9% |
| Littérature et sciences humaines | 45% | 78% | 57% |
| Réponses obtenues (***) | 121% | 122% | 139% |

Figure 4 : Domaines d'études des sous-ministres

(*) données tirées de l'ouvrage de Bourgault (2004)

(**) données communiquées par S. Misener (Bureau du Conseil privé)

(***) Les totaux dépassent 100% parce que les sous-ministres sont comptés plus d'une fois lorsqu'ils combinent plusieurs diplômes.

Au total, 17% des sous-ministres en 2003 ont terminé un diplôme de troisième cycle. En 2009, ce pourcentage est tombé à 9% (cf. tableau ci-dessous). Ainsi, malgré l'augmentation de détenteurs de diplômes universitaires, le nombre de titulaires d'un doctorat est en diminution (Bourgault, 2004). La pluridisciplinarité de la formation et la diversité des affectations semblent ainsi davantage valorisées que la spécialisation dans un domaine particulier : « On ne recherche plus le super spécialiste, mais le gestionnaire chevronné. On n'attend plus du sous-ministre qu'il agisse comme référent ultime de connaissances dans un domaine, mais plutôt qu'il gère de manière optimale la convergence des connaissances des spécialistes du ministère, le tout pour réaliser le programme ministériel » (Bourgault, 2004).

| <i>Diplôme le plus élevé</i> | <i>Nombre de sous-ministres</i> | <i>Pourcentage</i> |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------|
| Aucun | 1 | 1% |
| Baccalauréat/Bachelors | 17 | 25% |
| Master | 45 | 65% |
| Doctorat | 6 | 9% |

Figure 5 : Nombre de diplômes obtenus par les sous-ministres en 2009
(Misener, 2009 (b))

5.1.3 Age et durée en fonction

La moyenne d’âge des cadres dirigeants, en 2002 s’élevait à 50 ans (Commission de la fonction publique, 2007(b)). En juin 2009, elle n’a pas beaucoup changé et est de 51 ans (Misener, 2009(b)). En outre, les sous-ministres quittent généralement leurs fonctions entre 50 et 59 ans. Ils prennent alors leur retraite.

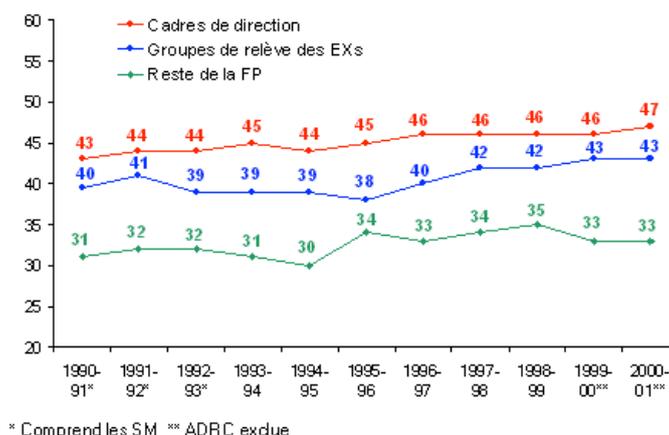


Figure 6 : Âge médian historique des nominations

(Serson, 2001).

En 2003, tous les sous-ministres provenaient de la fonction publique fédérale, à l’exception d’un seul venant directement du secteur privé. Cet état de fait est certainement dû au système très « corporatiste » de la fonction publique canadienne. Les hauts fonctionnaires sont ainsi généralement choisis dans le vivier de la communauté de la fonction publique canadienne. De plus, en 2003, un quart des sous-ministres en fonction occupaient auparavant un poste dans le même ministère (Bourgault, 2004).

Il semble que la durée moyenne dans un poste ait diminué de moitié entre 1867 et 1997, passant de 13,3 années à 6,76 pour finalement atteindre 3,3 années en 2003 (Bourgault, 2004). Cette diminution peut notamment être expliquée par la grande mobilité des sous-ministres qui revendiquent de changer d’affectation régulièrement. La mobilité est en effet très valorisée

dans la fonction publique canadienne. En particulier, assumer une fonction dans les agences centrales pour arriver ensuite au sommet de la hiérarchie administrative est vivement recherché. Les sous-ministres demandent dès lors généralement d'eux mêmes à changer de poste au bout d'un certain nombre d'années passées à la tête d'un ministère, et ce afin de s'atteler à de nouveaux défis et d'avancer plus rapidement dans la carrière (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

Depuis 1997, il apparaît qu'une grande majorité des sous-ministres a travaillé comme cadre supérieur au Bureau du Conseil privé (BCP) - c'est-à-dire au ministère du Premier ministre - durant les dix années précédant leur nomination. Cette étape attesterait de leur connaissance des rouages institutionnels du Canada qui est indispensable pour assumer au mieux les tâches de coordination institutionnelle dévolues aux sous-ministres (Bourgault, 2004). En outre, elle leur permet de se faire remarquer par le Premier ministre et par le Greffier afin de mieux progresser dans leur carrière.

La mobilité des hauts fonctionnaires peut également être expliquée par un autre facteur. Lorsque les performances ne sont pas atteintes, le sous-ministre est généralement transféré à un autre poste de l'administration canadienne (Extrait d'interview d'expert en mai 2009). Les pressions liées à la gestion du rendement pourraient donc également expliquer en partie l'accroissement de la mobilité des sous-ministres au cours de ces dernières années.

5.1.4 Appartenance politique

La fonction publique canadienne est non partisane. Même si les nominations des sous-ministres ne se basent pas sur le principe du mérite tel que défini par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP, 2005), elles sont néanmoins apolitiques dans le sens qu'elles ne sont pas fondées sur des critères partisans. Les nominations ne sont pas effectuées de manière à favoriser le parti politique au pouvoir (Bourgault, 2004). Il est extrêmement rare que des nominations de sous-ministres soient effectuées en fonctions d'affinités singulières et personnelles entre le Premier ministre et le candidat sous-ministre (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

Concernant les activités politiques des fonctionnaires, l'article 7 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2005) affirme en son paragraphe 113(1) que: « les fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques⁴⁰, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale». Les fonctionnaires peuvent également demander un congé sans solde afin de se porter candidat lors d'élections (Commission de la fonction publique, 2008(b)). Néanmoins, il apparaît extrêmement rare que

⁴⁰ Au paragraphe 111(1), l'activité politique est définie comme suit: « Toute activité exercée au sein d'un parti politique, ou exercée pour soutenir un tel parti ou pour s'y opposer; toute activité exercée pour soutenir un candidat avant ou pendant la période électorale ou pour s'y opposer; le fait d'être candidat à une élection ou de tenter de le devenir, avant ou pendant la période électorale. »

les hauts fonctionnaires s’adonnent à des activités politico-partisanes (Extrait d’interview d’expert en mai 2009).

Enfin, la Loi sur l’emploi dans la fonction publique (2005) confère à la Commission de la fonction publique (CFP) la surveillance des fonctionnaires exerçant des activités politiques. Cette Commission:

- « accorde la permission de se porter candidate ou candidat à une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale;
- donne des conseils à l’égard des activités politiques;
- mène une enquête sur toute allégation de participation irrégulière d’une fonctionnaire ou d’un fonctionnaire à des activités politiques; et prend des mesures correctives lorsque l’allégation est fondée » (Commission de la fonction publique, 2008(a)).

5.1 Identité de rôle

L’identité de rôle renvoie à l’idée que le fonctionnaire se fait de son rôle au sein de l’administration. La littérature scientifique a mis en évidence différents types de profils au sein du service public: les professionnels, les managers, les conseillers politiques, les leaders et les bureaucrates caractérisés par des valeurs traditionnelles bureaucratiques⁴¹ (Breed, 2005; Exworthy & Halford, 1999; Rainey, 2003).

Lesquels de ces rôles sont endossés par les sous-ministres? Ce rapport déterminera si l’introduction d’une certaine forme de contractualisation a amené un changement dans l’identification de rôle. Cette recherche émet l’hypothèse d’***une évolution de l’identité de rôle des fonctionnaires vers d’avantage de leaders et de managers.***

5.1.1 Le rôle de conseiller politique

Le sous-ministre est tout d’abord perçu comme un « conseiller politique » du ministre. Il conseille ce dernier concernant les grandes lignes de sa politique d’un point de vue fonctionnel et non partisan. Le sous-ministre « prolonge » l’action du ministre et du Gouvernement, les conseille et assure la mise en œuvre de leurs décisions de politiques » (Bourgault, 2004). Ainsi, non seulement il met en œuvre ce que le ministre a décidé (ce que fait également le bureaucrate classique), mais il est également impliqué dans la conception de la politique.

La confiance et la loyauté du sous-ministre vis-à-vis du Gouvernement apparaissent comme indispensables au bon fonctionnement du système canadien (Bourgault, 2004 ; Laliberté, 2009). Le rôle du sous-ministre est d’offrir les meilleurs conseils et informations possibles au ministre, et ce de manière indépendante. En aucun cas, les sous-ministres ne peuvent

⁴¹ Le *Professionnel* possède ainsi une légitimité fondée sur l’expertise technique, juridique,...dans son métier ou son domaine. Le *Manager* a une légitimité fondée sur ses capacités à gérer des projets et des processus (économie, efficacité, efficacité). Le *Bureaucrate* est attaché aux valeurs traditionnelles bureaucratiques, comme le respect des règles et de la hiérarchie. Le *Leader* inspire et motive son personnel. Enfin, le *Conseiller politique* conseille le ministre sur les grandes lignes de ses politiques publiques.

s'opposer aux décisions du ministre ou aux orientations du gouvernement et se substituer aux élus en constituant un « pouvoir bureaucratique » qui prendrait des décisions de programmation politique (Bourgault, 2004).

5.1.2 Le leader

Deuxièmement, le sous-ministre canadien est considéré comme un « leader ». Le leader est le fonctionnaire dirigeant qui motive son personnel, l'encourage, l'inspire, etc. Le rôle du sous-ministre est devenu celui d'un intégrateur qui doit faire converger les savoirs et les connaissances des experts (des réseaux sectoriels) pour les intégrer dans des projets ou des programmes concrets (Bourgault et Savoie, 2009).

Le leadership⁴² représente une valeur reconnue comme primordiale au sein de la haute fonction publique canadienne. Les sous-ministres et les sous-ministres adjoints sont notamment sélectionnés en fonction de leur potentiel en leadership (Cfr. Les programmes « de perfectionnement accéléré » et « Cours et affectations de perfectionnement »). L'importance du leadership dans l'administration canadienne est également illustrée par le fait que les sous-ministres sont notamment évalués sur leurs résultats en leadership⁴³. Les compétences en leadership sont en effet une des trois catégories d'engagements génériques présentes dans les ententes de rendement des sous-ministres (Cfr. 7. *Système de gestion de la performance*).

5.1.3 Le manager

Enfin, le sous-ministre canadien est recruté pour assumer les fonctions de manager de son organisation. Contrairement à un « professionnel », un manager base sa légitimité sur sa position dans la hiérarchie. Ceux-ci partagent les valeurs de la nouvelle gestion publique, utilisent les dernières techniques de gestion visant à améliorer les processus et la structure de l'organisation et recherchent l'efficacité (Breed, 2005).

La Loi de modernisation de la fonction publique a attribué au sous-ministre des responsabilités propres en matière de gestion des finances et de gestion des ressources humaines (Cfr. *infra* : 6.2. *GRH et gestion financière*). La Loi sur la responsabilité a en outre formalisé les responsabilités du sous-ministre en tant qu'administrateur des comptes vis-à-vis du Parlement avec des responsabilités propres concernant la reddition des comptes. Ce rôle de gestionnaire devrait donc avec l'introduction de la contractualisation apparaître de manière encore plus significative qu'auparavant.

⁴² Pour une revue des types de leadership dans l'administration canadienne, voir : Jacques Bourgault, "Profile of Deputy Ministers in the Government of Canada – Working Paper Series," Canada School of Public Service, 2005. Voir également: Cote, A (2007). *Leadership in the Public Service of Canada. Leaders, the leadership environment, and Canada's Public Service in the 21st Century*. Public policy Forum.

⁴³ Voir annexe 3. Leadership : les engagements génériques des ententes de rendement.

5.2 Identité sociale

Dans le cadre du projet, le niveau d'identification prioritaire auquel se rattache le fonctionnaire est également analysé. Se reconnaît-il comme appartenant à la fonction publique fédérale du Canada ? À sa communauté de sous-ministres ? À son ministère? *L'hypothèse développée par l'équipe de recherche suggère qu'avec l'introduction de contrats de performance, l'identification du sous-ministre devrait évoluer d'une identification macro, plus large (la fonction publique canadienne), à une vision micro plus restreinte (le ministère du sous-ministre, par exemple).*

L'appartenance du sous-ministre n'est pas centrée exclusivement sur son département. Le sous-ministre est certes l'administrateur général de son département, ce qui pourrait dès lors très certainement l'amener à s'identifier davantage à celui-ci qu'à une entité plus large. Cependant, le sous-ministre assure également la coordination interministérielle des décisions. Il conseille non seulement son ministre mais également le Gouvernement en la personne du Premier ministre, du Greffier, du Cabinet et de ses comités. Ses tâches ne sont donc pas strictement tournées vers son département mais vers la gestion globale du Gouvernement.

L'appartenance corporative est très importante dans l'administration canadienne. Les sous-ministres n'appartiennent pas à un ministère propre, mais à la communauté des sous-ministres, à la corporation gouvernementale (Bourgault, 2006). Ceux-ci se réunissent toutes les semaines pour le petit-déjeuner des sous-ministres et toutes les deux semaines pour le déjeuner des sous-ministres. De nombreux comités de sous-ministres leur permettent de se rencontrer régulièrement pour traiter certaines questions spécifiques liées à leurs domaines de compétence ou à la fonction publique en général. À l'heure actuelle, ces comités sont au nombre de 11⁴⁴.

En outre, les procédures de désignation et d'évaluation (cf. infra) favorisent l'appartenance à la communauté. Les priorités de l'entente de rendement du sous-ministre découlent des priorités du Greffier et de celles du Gouvernement du jour. Elles ont donc une portée générale et globalisante à l'ensemble de la fonction publique, favorisant l'appartenance corporative gouvernementale. Ces mêmes ententes sont, par la suite, évaluées par le Greffier, sous-ministre du Premier ministre. Les sous-ministres doivent donc également rendre des comptes, via le Greffier, au Premier ministre ce qui oblige le haut fonctionnaire à prendre en compte les priorités de ce dernier et à se détacher de la gestion propre de son département.

Enfin, comme décrit dans l'analyse de l'identité personnelle, la mobilité des cadres de la fonction publique est relativement élevée. Les fonctionnaires ne restent pas toute leur vie au sein d'un même département, ce qui favorise plutôt une perspective gouvernementale que départementale via le Greffier (Bourgault, 2006).

⁴⁴ Tout comme au niveau des comités de cabinet, ces comités évoluent dans le temps. Pour plus d'informations sur leur constitution actuelle : <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=dmcl-csml-fra.htm>

5.3 Conclusion intermédiaire

Afin d'étudier l'identité et la perception du rôle des sous-ministres canadiens, trois dimensions ont été approfondies (l'identité personnelle, de rôle et sociale) en se basant sur l'hypothèse suivante: *en raison de l'introduction du système de contrats de performance, on peut s'attendre à passer d'une identité administrative traditionnelle, « schafferienne », à une identité managériale.*

En ce qui concerne l'identité personnelle, celle-ci a légèrement évolué au fil des années. Cependant, il n'est pas possible de déterminer avec certitude si l'introduction des ententes de rendement a eu un impact effectif sur l'identité des sous-ministres canadiens.

L'identité de rôle, de son côté, révèle que les sous-ministres canadiens semblent se percevoir comme conseillers, managers et leaders. Le fonctionnaire canadien est donc premièrement un « conseiller politique » au sens non partisan du terme. Il est également un leader et suite à l'augmentation de son autonomie en matière de gestion des finances et de GRH, il est également un manager.

L'étude de l'identité sociale a montré que les différentes tâches et préoccupations du sous-ministre, centrées sur l'administration, voire sur le gouvernement en général, l'amènent à se dissocier de son département et lui permettent d'acquérir une vision globale de la gestion de la fonction publique, contrairement à notre hypothèse de départ.

6. Les relations institutionnelles

La variable « relations institutionnelles » analyse les relations que le sous-ministre développe avec différents types d’acteurs dans le cadre de son travail.

Tout d’abord, les relations entre le sous-ministre, son ministre et le personnel politique attaché à ce dernier sont décrites. Ensuite, les relations entre le sous-ministre et les départements horizontaux sont envisagées, c’est-à-dire les départements qui ont une activité de soutien et de contrôle vis-à-vis des départements opérationnels, généralement dans les domaines suivants: l’élaboration du budget et le contrôle de gestion ainsi que les ressources humaines. Enfin, sont analysées les relations du sous-ministre avec le Parlement et avec les groupes d’intérêt.

La relation de direction entre le ministre et le haut fonctionnaire est désormais organisée à partir d’ententes de rendement qui pourraient modifier la relation institutionnelle entre le ministre et ses collaborateurs d’une part, et les hauts fonctionnaires d’autre part. Cette analyse repose sur l’hypothèse générale suivante:

(H2) : Avec l’introduction d’entente de rendement/contrat de performance, la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire devrait évoluer d’une relation de commandement de type « schafferien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers politiques et le haut fonctionnaire.

6.1 Relations avec le ministre et son équipe personnelle

Afin d’expliquer les relations qu’entretiennent les hauts fonctionnaires avec le ministre et son équipe personnelle, cette recherche aborde successivement le rôle de conseil au ministre et celui des conseillers personnels. Ces deux premiers points seront, par la suite, analysés à la lumière des résultats des élections de 2004, qui ont apporté des changements importants dans le système de gouvernance canadien.

Cette analyse repose sur l’hypothèse spécifique suivante : ***nous supposons un glissement vers une relation plus horizontale qui accroît l’autonomie et la responsabilité du haut fonctionnaire dans la gestion de son département.***

6.1.1 Le conseil au ministre

Le sous-ministre assure une certaine expertise et une continuité dans la gestion des dossiers. Comme les ministres ne sont nommés que pour une durée déterminée et que bien souvent ils sont néophytes dans le domaine de compétences qui leur est attribué, la connaissance pointue des dossiers par le fonctionnaire permet à ce dernier de « prodigue[r] des conseils professionnels et non partisans en matière d’élaboration et de mise en œuvre des politiques, [de] prépare[r] les outils qui permettront au ministre de prendre publiquement position de manière éclairée et [de] gère[r] la conformité de l’exécution de ses décisions » (Bourgault, 2006). Le ministre n’a donc souvent que le choix de se laisser guider par le haut fonctionnaire responsable de leur département (Laliberté, 2009).

En rapport à la fréquence des rencontres entre ces différents acteurs, il semble que les ministres rencontrent de manière régulière leurs hauts fonctionnaires, « typiquement deux fois par semaine » (Gomery, 2006), ce qui dépasse largement la pratique belge.

6.1.2 Les conseillers personnels

En plus des fonctionnaires apolitiques, tous les ministres emploient du personnel politique qu'ils nomment directement sans intervention de la Commission de la fonction publique. (Aucoin & Jarvis, 2005). Reconnus sous le titre de 'personnel exonéré' car ils sont exemptés des procédures d'embauche de la fonction publique, ces collaborateurs personnels sont choisis librement par le ministre et constituent son « secrétariat ». Il arrive cependant que le Bureau du Premier ministre intervienne dans l'attribution des postes de niveau supérieur, surtout pour celui de « chef de cabinet » (Smith, 2006(b)).

Le Conseil du Trésor a établi des lignes directrices concernant la gestion du personnel exonéré. Il confie ainsi aux ministres un budget global pour les salaires variant suivant la taille et la complexité du ministère. Des fourchettes salariales sont établies pour rémunérer les différents postes du personnel exonéré⁴⁵ (Smith, 2006,(b)). Malgré le fait qu'aucune loi ne régule leur nombre, l'équipe politique du ministre est généralement constituée de moins de 10 personnes (Extrait d'interview d'expert mai 2009).

Le personnel politique du ministre assure les tâches suivantes:

tenir [le ministre] au fait des questions de politiques, de législation et d'administration; assurer la liaison avec le ministère, le Bureau du Premier ministre et les cabinets d'autres ministres; préparer des discours et des communiqués; gérer son emploi du temps; et s'occuper d'autres tâches administratives au gré des besoins (Loi sur l'emploi dans la fonction publique, art. 128, 2005).

Les fonctions du personnel exonéré seraient à 85% des fonctions partisans (agenda, relations avec la presse) et à 15% des attributions ayant trait aux politiques publiques ou à la gestion. Depuis ces cinq dernières années, le personnel exonéré assume de fait plus de tâches dans le domaine des politiques publiques (Extrait d'interview d'expert en mai 2009) (cf. *infra. depuis 2004*).

Le personnel exonéré n'a aucune autorité sur les fonctionnaires. Il donne au ministre des conseils partisans et stratégiques complémentaires aux conseils experts des fonctionnaires. Il joue un rôle « limité dans le fonctionnement du ministère » (Conseil du Trésor, 2005). Une certaine coordination de leurs travaux respectifs est néanmoins nécessaire ; les fonctionnaires et le personnel exonéré peuvent dès lors se retrouver ensemble lors de réunions ou se concerter pour obtenir certaines informations (Conseil du Trésor, 2005).

⁴⁵ Les ministres peuvent embaucher des « chefs de cabinet, des conseillers principaux en matière de politiques, des directeurs des communications, des directeurs des affaires parlementaires, des adjoints spéciaux, du personnel de soutien et du personnel régional » (Smith, 2006)

En fin de mandat du ministre, le personnel exonéré perd son emploi. Les membres de ce personnel qui ont travaillé plus de trois ans dans un cabinet peuvent alors postuler pour les emplois ouverts en interne dans la fonction publique, et ce, pendant un an après leur départ du cabinet (Commission de la fonction publique, 2008). Généralement, ils travaillaient ensuite dans des organisations de lobbying. Néanmoins, depuis juillet 2008, ils ne peuvent plus exercer d’activités de lobbying dans les cinq ans suivant la fin de leur charge publique (Bureau du directeur des lobbyistes, 2008).

6.1.3 Depuis 2004

Les élections de 2004 ont amené des changements considérables dans le système de gouvernance canadien. En effet, depuis lors, trois Gouvernements minoritaires se sont succédés. Les Gouvernements minoritaires ont une durée de vie généralement très variable (Bourgault & Savoie, 2009), ce qui a des conséquences sur leur mode de fonctionnement et leurs relations avec les hauts fonctionnaires. Ainsi, les ministres sont entrés dans une autre dynamique temporelle, celle de l’immédiat. N’étant plus certains d’être en poste pendant les cinq années supposées de leur mandat, ils sont en campagne tout le temps, ce qui les amène à se concentrer sur les politiques publiques qui ont une visibilité immédiate et qui maximisent leur popularité. Le personnel politique joue dès lors un rôle plus important à l’heure actuelle qu’auparavant (Extrait d’interview d’expert en mai 2009).

Les frictions sont également plus importantes entre les différents protagonistes. Ainsi, selon un des experts interrogés, « les bureaucrates se voient comme les garants du bien public et les cabinets sont prêts à vendre cet esprit paternaliste pour ne pas perdre le pouvoir et intégrer des lois que les bureaucrates ne voient pas comme utiles » (Extrait d’interview d’expert en mai 2009). Les relations entre le ministre et le sous-ministre semblent donc se détériorer dans le contexte particulier des Gouvernements minoritaires. En outre, le Gouvernement conservateur issu des élections de 2008 semble douter de la loyauté de la fonction publique ayant assisté des ministres libéraux durant de nombreuses années (Extrait d’interview d’expert en mai 2009).

6.2 Relations avec les ministères horizontaux

La relation institutionnelle entre le haut fonctionnaire et le pouvoir politique est également dépendante de l’accès aux ressources, et plus particulièrement de la marge de manœuvre dont dispose le fonctionnaire dirigeant dans la gestion de son personnel et de son budget.

Suite au développement des ententes de rendement, les gestionnaires des départements sont appelés à être davantage responsables de leurs ressources. Ils disposent d’un certain budget alloué et d’un effectif en personnel plafonné pour une période déterminée, et gèrent l’attribution de ces ressources entre les services dont ils ont la responsabilité, sous la supervision des ministères des Finances et de la Fonction publique (Guillaume, Dureau et Silvent, 2002).

Il est suggéré, de manière plus précise, que *l’introduction de contrats de performance amènerait à une relation plus managériale avec les départements centraux qui exercent les contrôles sur un mode a posteriori et sur la base du cadrage global de l’utilisation des ressources*. Les dernières réformes, parmi lesquelles le Cadre de responsabilisation et de gestion (CRG), pourrait en effet avoir intensifié l’autonomie et les pouvoirs des sous-

ministres, et ce, même si le Canada connaissait déjà un système relativement managérial dès 1986.

Dans le cadre de la gestion des ressources, il existe un système de délégation de l'autorité dans les matières financières et de ressources humaines. Ainsi, le ministre des Finances, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique délèguent une partie de leurs compétences aux sous-ministres (paragraphe 24(2) de la Loi d'interprétation), et ce, par le biais des « ententes sur la délégation ». Le sous-ministre « doit faire exécuter ces délégations avec compétence et diligence » (Bourgault, 2006).

6.2.1 Gestion financière

Le Parlement et le ministre des Finances :

D'une part, concernant la gestion financière, **le Parlement** possède « un droit de regard » a priori sur les dépenses du gouvernement fédéral (Madore, 2006). Vers le mois de mars de chaque année, le Gouvernement y dépose le *Budget principal des dépenses* qui reprend les propositions de crédits des dépenses du gouvernement par ministère et organisme⁴⁶. Les comités parlementaires de la Chambre des communes peuvent alors approuver, réduire ou rejeter ce budget.

De plus, par le biais des « dirigeants principaux des finances »⁴⁷ présents dans chaque ministère, le Bureau du Contrôleur général du Canada examine et autorise toutes les initiatives qui ont de grandes répercussions financières (Madore, 2006).

Le graphique suivant présente le « timing » et les grandes étapes du cycle financier.

⁴⁶ Chaque ministère établit ses plans de dépenses qu'il transmet au Conseil du Trésor : *rapport sur les plans et les priorités*. Ce document présente « les objectifs, les initiatives et les résultats prévus, les besoins en ressources humaines, les grands projets d'immobilisations, les subventions et contributions, et les coûts nets des programmes ». Parallèlement, en fin d'année, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) sont déposés au Parlement par le Conseil du Trésor. Les RMR font état des réalisations de chaque ministère par rapport aux attentes prévues en matière de rendement reprises dans les rapports sur les plans et les priorités pour l'année écoulée.

⁴⁷ Pour plus d'informations sur les dirigeants principaux des finances, voir la « Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière » : <http://www.sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14005§ion=text>.

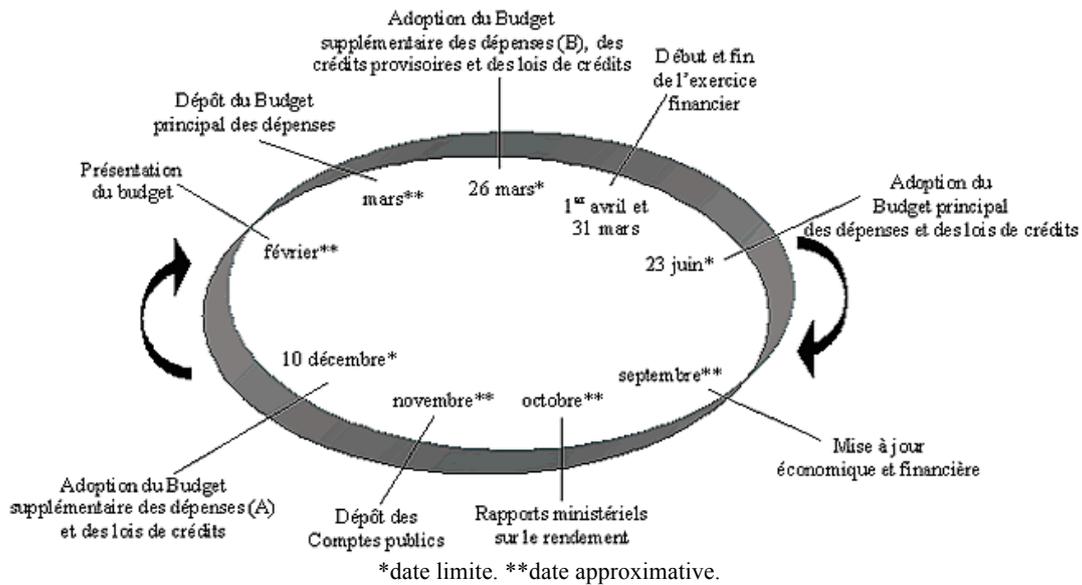


Figure 7 : Le cycle financier du Gouvernement fédéral.

(Division de l’Economie, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement).

C’est le **ministre des Finances** qui est chargé de préparer le budget au nom de tous les ministres. Il est en charge de la gestion macro-économique du budget. Il s’occupe également de la gestion des recettes (taxes) et du cadre financier au sein duquel se déroulent les négociations budgétaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor quant à lui élabore, approuve, puis surveille de manière plus concrète les plans de dépenses des ministères et organismes.

Le rôle du sous-ministre:

La Loi sur la gestion des finances publiques confie directement aux **sous-ministres** la gestion des ressources du ministère, qui doit être conforme aux politiques du Conseil du Trésor, aux règlements et normes en vigueur et à la vérification des états financiers périodiques (Conseil du Trésor, 2005). Ainsi, suivant la Loi sur la gestion des finances publiques, l’administrateur général, c’est-à-dire le sous-ministre, est responsable des tâches suivantes (Bureau du Conseil privé, 2003):

- « préparer une répartition du crédit ou du poste en affectation, au début de chaque exercice ou à tout autre moment fixé par le Conseil du Trésor (paragraphe 31(1));
- veiller, grâce à la mise en œuvre d’un système adéquat de contrôles et de vérifications, à ce que les affectations prévues dans une répartition approuvée par le Conseil du Trésor ne soient pas dépassées (paragraphe 31(3));
- établir des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables sur le crédit ou le poste visé (paragraphe 32(2));
- fournir les attestations nécessaires aux paiements (article 34);
- tenir de bons inventaires des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et se conformer aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens (article 62). »

En outre, à l'automne, chaque ministère dépose au Parlement son rapport ministériel sur le rendement qui comptabilise les résultats atteints par rapport aux résultats attendus et promis dans le budget principal des dépenses de l'exercice précédent (Madore, 2006). Ce rapport doit inclure une description de la mission et du mandat du ministère ainsi que les objectifs, les principales stratégies mises en œuvre pour atteindre ces objectifs et le contexte dans lequel s'inscrivent ses activités.

Les contrôles internes, externes et parlementaires:

Concernant les contrôles internes a posteriori, le **Bureau du Contrôleur général du Canada, une entité relevant du Conseil du Trésor**, « est en charge d'établir une orientation fonctionnelle et d'assurer la gestion financière et la vérification interne à l'échelle de l'administration fédérale » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007). Le Bureau du Contrôleur général (notre inspection des Finances) vérifie de manière indépendante les états financiers et la gestion des ministères afin de déterminer les domaines pour lesquels les pratiques pourraient être améliorées (Madore, 2006). Pour ce faire, des contrôleurs sont présents dans chaque ministère. Ils rendent ensuite des comptes aux sous-ministres et au Contrôleur général. Cette institution fait donc directement partie de l'équipe administrative (Extrait d'interview d'expert en mai 2009)

De plus, toujours comme outil interne de l'administration, un « **comité de vérification interne** » composé du sous-ministre ainsi que de personnes externes au ministère concerné, effectue des vérifications des programmes et activités du ministère pour s'assurer que les ressources sont utilisées de manière « efficace et efficiente » (Commission de la fonction publique du Canada, 2008(c)).

Pour ce qui est des contrôles externes a posteriori, le **Bureau du Vérificateur général** (équivalent à notre Cour des comptes) vérifie les états financiers du Gouvernement fédéral pour le Parlement, et ce, de manière indépendante. Il contrôle la bonne gestion et certifie les comptes du point de vue de la légalité et de la régularité (Extrait d'interview d'expert en mai 2009). Il fournit ensuite au Comité permanent des comptes publics des informations et des avis sur la gestion des fonds publics afin de porter l'attention dudit Comité sur les pratiques exemplaires et sur les secteurs pour lesquels des améliorations pourraient être apportées.

Pour les contrôles parlementaires a posteriori, le **Comité permanent des comptes publics**, constitué de députés de la Chambre des communes, étudie les comptes publics du Canada pour le Parlement. Il examine également les rapports sur les plans et les priorités ainsi que les rapports annuels sur le rendement préparés par le Bureau du Vérificateur général. Il émet ensuite des recommandations au gouvernement afin d'améliorer ses « pratiques de dépenses » (Parlement du Canada, 2007).

Enfin, le **Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires** « examine l'efficacité, la gestion et les opérations des ministères » (Bureau du Conseil privé, 2003). Ce Comité examine également « le processus d'établissement du *budget des dépenses*, les initiatives horizontales menées par plusieurs ministères, les plans de dépenses et les dépenses réelles des organisations fédérales dont les responsabilités opérationnelles s'étendent à tout le gouvernement » (Madore, 2006).

D’une manière générale, le Conseil du Trésor est désormais « passé d’un rôle de contrôleur [a priori] à un rôle de gestionnaire axé sur la planification stratégique, sur l’établissement de normes et sur l’examen du rendement des ministères » (Gow, 2004). L’ambition des réformes successives de cet organe avait d’ailleurs pour objectif de le transformer en un organe d’appui et de conseil pour favoriser la bonne gestion dans les départements. La planification stratégique, l’élaboration des politiques et la création des normes sont à charge du Conseil du Trésor. Avec les réformes, les ministères sont responsabilisés sous la supervision du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce dernier n’est plus simplement responsable de l’application de normes uniformes et universelles (Gow, 2004).

Néanmoins, les contrôles sont toujours bel et bien nécessaires et les procédures a posteriori – notamment de rapport – sont davantage présentes (Extrait d’interview d’expert en mai 2009). D’ailleurs, suites aux divers scandales des années 2000 de l’« affaire des commandites »⁴⁸, il semble qu’« après 2005, les contrôles de gestion [sont] devenus plus strictes et plus exigeants qu’ils ne l’étaient au sein des années 1980 » (Bourgault & Savoie, 2009).

En conclusion, dorénavant, la gestion du budget semble être axée sur les résultats plutôt que sur les règles a priori. Cette constatation confirme notre hypothèse selon laquelle l’introduction de contrats de performance amènerait donc à une relation plus managériale avec les départements centraux qui exercent les contrôles sur un mode a posteriori et sur la base du cadrage global de l’utilisation des ressources. Ainsi, le Comité permanent des comptes publics et le Vérificateur général vérifient de manière rétroactive les comptes publics sans intervenir dans l’administration courante (Bureau du Conseil privé, 2003).

6.2.2 Gestion des ressources humaines⁴⁹

Examinons ensuite les relations entre les sous-ministres et les départements horizontaux compétents en matière de GRH. Le Bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor (Le Bureau du Dirigeant principal des ressources humaines), et l’École de la fonction publique du Canada sont responsables des divers aspects liés à la gestion des ressources humaines (Agence de la fonction publique du Canada, 2008). Toutefois, la loi accorde aussi aux sous-ministres des compétences en ce domaine, soit directement soit par délégation.

⁴⁸ Le scandale des commandites désigne divers détournements de fonds publics qui ont eu lieu entre 1997 et 2003. En 2004, la commission Gomery ou Commission d’enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires a été mise en place pour mettre en lumière ce scandale. Elle a émis deux rapports. Le premier a présenté les conclusions de la commission sur les responsables de ces événements. Dans le deuxième rapport, le juge Gomery, président de cette commission, exprime ses recommandations « pour rétablir l’imputabilité » c’est-à-dire pour déterminer « qui devrait être tenu imputable de la gestion » du système de gouvernement canadien « et sur la manière de rendre ce système plus solide et plus transparent » (Gomery, 2006).

⁴⁹ Un schéma récapitulatif de la nouvelle structure de gouvernance de la gestion des ressources humaines peut-être consulté dans les annexes de ce rapport (Annexe 5).

Le Greffier du Conseil privé:

Depuis 1992, le Greffier du Conseil privé est à la tête de la fonction publique canadienne. Il a notamment pour mission d'établir les orientations stratégiques de la fonction publique et d'évaluer les sous-ministres (Bourgault, 2006).

La Commission de la fonction publique:

La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2005) fixe les conditions de dotation, de promotion, et de concours pour la fonction publique (Bourgault, 2006). La Commission de la fonction publique (CFP) assure l'application de cette loi. La CFP est également en charge des nominations dans la fonction publique pour autant qu'aucune loi particulière n'ait confié le pouvoir de dotation au ministère. Dans le cas de délégation de ce pouvoir, la CFP établit les lignes directrices sur la façon d'effectuer et de révoquer des nominations ainsi que sur les mesures correctives. Les lignes directrices de la CFP comprennent également les exigences législatives et les valeurs fondamentales qui doivent prévaloir aux nominations dans la fonction publique.

En vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2005), la CFP a la possibilité de déléguer son pouvoir de nomination aux sous-ministres qui doivent alors rendre compte à la CFP de leurs activités en matière de sélection et de nomination des fonctionnaires⁵⁰ (Aucoin & Jarvis, 2005). Pour ce faire, les deux parties signent un « instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination » qui précise les pouvoirs de nomination et les pouvoirs connexes qui sont délégués, les pouvoirs qui peuvent être subdélégués, les conditions liées à la délégation et la façon dont les sous-ministres doivent en rendre compte (Commission de la fonction publique, 2008a).

La Commission peut alors mener des vérifications sur toute question relevant de sa compétence et vérifier l'exercice des pouvoirs qu'elle a délégué. La CFP⁵¹ peut également formuler des recommandations à l'intention des sous-ministres.

Divers organes sont responsables de la révocation des fonctionnaires. La Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003) autorise les sous-ministres à établir des normes de discipline et des sanctions et à renvoyer ou rétrograder un fonctionnaire dont le rendement est « insatisfaisant » (Conseil du Trésor, 2005), et ce, dans le cadre des délégations. La CFP, quant à elle, peut mener une enquête, révoquer une nomination et prendre des mesures correctives dans les cas de: nominations externes, nominations internes non déléguées,

⁵⁰ Il est important de préciser que le recrutement des fonctionnaires est réalisé « sur la base d'une sélection fondée sur le mérite, selon ce que détermine la Commission de la fonction publique, et à la demande de l'administrateur général intéressé, soit par concours, soit par tout autre mode de sélection du personnel fondé sur le mérite des candidats que la Commission estime le mieux adapté aux intérêts de la fonction publique » (art. 10 de la loi sur l'emploi dans la fonction publique, modifiée par la loi du 7 novembre 2003). Le classement par concours n'est dès lors pas systématiquement appliqué (Saugé, Peyronnet, Cointat, Arnaud, Alfonsi, & Frimat, 2005-2006).

⁵¹ Les responsabilités exclusives de la CFP sont les suivantes: « faire des nominations externes et internes à la fonction publique selon le principe du mérite; édicter des règlements, élaborer et administrer les processus et établir des normes; mener des enquêtes; vérifier et surveiller les activités de dotation; appliquer certains articles de la LEFP portant sur les activités politiques des fonctionnaires; prévoir des exemptions à l'application de la LEFP; faire rapport au Gouverneur en conseil sur les questions liées à l'application de la LEFP et présenter au Parlement un rapport annuel de ses activités et celles des ministères. » (Commission de la fonction publique, 2008)

nominations ayant pu être influencées politiquement, et de nominations potentiellement frauduleuses (Commission de la fonction publique, 2007). Le Tribunal de la dotation de la fonction publique (tribunal indépendant) traite les recours relatifs aux plaintes sur les processus de nomination et de révocation (Commission de la fonction publique, 2007).

Le Conseil du Trésor:

Le Conseil du Trésor est l’administrateur général et l’employeur de la fonction publique. Il fixe les règles ayant trait aux mutations, aux promotions, aux taux de rémunération, aux niveaux de nomination et globalement au pouvoir de gestion des ressources humaines des sous-ministres⁵² (Saughey, Peyronnet, Cointat, Arnaud, Alfonsi, & Frimat, 2005-2006).

Le Conseil du Trésor est assisté par le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction (le Comité Stephenson). Ce comité est constitué de personnes issues du secteur privé et d’universitaires (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2008). Il s’agit donc d’un organisme indépendant qui émet des recommandations et avis sur la rémunération et sur la gestion globale des ressources humaines (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2008).

L’Agence de la fonction publique du Canada, maintenant renommée Bureau du Dirigeant principal des ressources humaines, est devenue en 2009 une sous-section du Conseil du Trésor et fournit des conseils sur la classification des emplois, les pensions, les conditions de travail, l’apprentissage, le perfectionnement en leadership, la diversité et l’équité en matière d’emploi ainsi que la gestion des ressources humaines (Agence de la fonction publique du Canada, 2008(a)). Le Bureau du Dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) est également dorénavant responsable de tous les aspects de la rémunération.

⁵² Plus spécifiquement, l’article 11.1 de la Loi de gestion des finances décrit comme suit les attributions du Conseil du Trésor en matière de GRH: «(1) Le Conseil du Trésor peut, dans l’exercice des attributions en matière de gestion des ressources humaines que lui confère l’alinéa 7(1)e):

- a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer leur répartition et leur bonne utilisation;
- b) pourvoir à la classification des postes et des personnes employées dans la fonction publique;
- c) déterminer et régler les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique, leurs horaires et leurs congés, ainsi que les questions connexes;
- d) déterminer et régler les indemnités susceptibles d’être versées aux personnes employées dans la fonction publique soit pour des frais de déplacement ou autres, soit pour des dépenses ou en raison de circonstances liées à leur emploi;
- e) sous réserve de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*, fixer des orientations et établir des programmes destinés à la mise en œuvre de l’équité en matière d’emploi dans la fonction publique;
- f) élaborer des lignes directrices ou des directives sur l’exercice des pouvoirs conférés par la présente loi aux administrateurs généraux de l’administration publique centrale, ainsi que les rapports que ceux-ci doivent préparer sur l’exercice de ces pouvoirs;
- g) élaborer des lignes directrices ou des directives :
 - (i) d’une part, sur la façon dont les administrateurs généraux de l’administration publique centrale peuvent s’occuper des griefs présentés sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* auxquels ils sont parties et plus particulièrement de ceux de ces griefs qui sont renvoyés à l’arbitrage en vertu du paragraphe 209(1) de cette loi,
 - (ii) d’autre part, sur les rapports que ces administrateurs doivent préparer sur ces griefs;
- h) élaborer des lignes directrices ou des directives concernant la communication par les personnes employées dans la fonction publique de renseignements sur les actes fautifs commis au sein de celle-ci et la protection de ces personnes contre les représailles lorsqu’elles communiquent ces renseignements conformément à ces lignes directrices ou directives;
- i) élaborer des lignes directrices ou des directives concernant la prévention du harcèlement en milieu de travail et le règlement des différends auquel il donne lieu;
- j) régir toute autre question, notamment les conditions de travail non prévues de façon expresse par le présent article, dans la mesure où il l’estime nécessaire à la bonne gestion des ressources humaines de la fonction publique. »

Suite aux recommandations du comité Tellier-Mazankowski relatives à la centralisation des politiques de GRH et à la responsabilisation des sous-ministres, la taille du BDPRH a été réduite de 25%. Les ressources en personnel ainsi libérées ont été allouées aux ministères pour prendre en charge des tâches opérationnelles en matière de GRH. Cette réduction du nombre d'agents au niveau du BDPRH et le recentrage sur ses missions stratégiques et politiques entraîne en contrepartie une implication plus forte et une plus grande responsabilité des sous-ministres dans la gestion de leur personnel (Extrait d'interview d'expert en mai 2009). On décentralise et on réduit le pouvoir des agences centrales pour accroître la marge de manœuvre des ministères (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

L'École de la fonction publique du Canada:

Autre organisme compétent en matière de GRH, l'École de la fonction publique du Canada offre une grande variété de formations telles que des programmes de formation linguistique ou de formations à la gestion. Ses programmes sont ouverts à toute la fonction publique, mais de nombreux programmes visent spécifiquement certains niveaux notamment celui des sous-ministres (Barrados, 2005). En 2009, pas moins de 5 cours en leadership et 5 cours en « perfectionnement professionnel et gestion » sont ainsi organisés à l'attention des cadres dirigeants⁵³. (École de la fonction publique du Canada, 2009)

Le rôle des sous-ministres:

Désormais, les compétences spécifiques du sous-ministre en matière de GRH sont les suivantes: «chaque administrateur général peut, à l'égard du secteur de l'administration publique centrale dont il est responsable:

- a)** déterminer les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement des personnes employées dans la fonction publique et fixer les conditions de mise en œuvre de cet apprentissage, de cette formation et de ce perfectionnement;
- b)** prévoir les primes susceptibles d'être accordées aux personnes employées dans la fonction publique pour résultats exceptionnels ou toutes autres réalisations méritoires dans le cadre de leurs fonctions, pour des inventions ou pour des idées pratiques d'amélioration;
- c)** établir des normes de discipline et prescrire des mesures disciplinaires, y compris le licenciement, la suspension, la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur et les sanctions pécuniaires;
- d)** prévoir le licenciement ou la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur de toute personne employée dans la fonction publique dans les cas où il est d'avis que son rendement est insuffisant;
- e)** prévoir, pour des raisons autres qu'un manquement à la discipline ou une inconduite, le licenciement ou la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur d'une personne employée dans la fonction publique;

⁵³ C'est-à-dire les sous-ministres, les dirigeants d'organismes fédéraux, les sous-ministres adjoints, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les sous-ministres délégués, les chefs de direction et conseils d'administration des sociétés d'État.

f) régir toutes les questions relatives au licenciement des personnes à qui une offre d’emploi est faite en raison du transfert d’une activité ou entreprise de l’administration publique centrale à toute entité qui n’en fait pas partie. » (Art 12 de la Loi sur la gestion des finances publiques).

Suivant la Loi de modernisation de la fonction publique (2003), les sous-ministres peuvent en outre:

- « déterminer les qualifications requises pour les postes à pourvoir, y compris les qualifications essentielles, les atouts et le niveau de compétence dans les langues officielles, de même que les besoins opérationnels;
- déterminer les exigences relatives à l’apprentissage, à la formation, au perfectionnement professionnel, à la dotation et au recrutement des employés de la fonction publique ». (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2008avr).

Les sous-ministres doivent également:

- « trouver les bonnes personnes, créer le milieu de travail voulu et mettre l’accent sur les moyens à prendre pour assurer le succès du ministère et un excellent avenir pour la fonction publique;
- s’assurer que des informations sur l’effectif sont recueillies, les utiliser dans le cadre du processus décisionnel, et s’assurer que les rapports ministériels sont équilibrés, défendables et faciles à comprendre;
- intégrer efficacement la planification des ressources humaines à la planification des activités dans leur ministère et s’assurer que leurs plans de ressources humaines comprennent les éléments et les stratégies clés du recrutement, et sont largement diffusés;
- veiller à ce que leur ministère dispose du personnel nécessaire et possède en tout temps l’agencement adéquat de compétences permettant d’exécuter les programmes et de fournir les services au public» (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2008avr).

Dès lors, au regard de la législation en la matière et des attributions des différents organismes délégués, le sous-ministre semble posséder une large latitude dans la gestion des ressources humaines.

Il semble y avoir de moins en moins de règles a priori et un peu plus de contrôle a posteriori. D’ailleurs, le Plan d’action du Conseil du Trésor sur le labyrinthe de règles⁵⁴ pour 2008-2009 a pour ambition de donner encore plus de flexibilité aux gestionnaires. Ainsi, ce projet vise à éliminer les règles inefficaces et inutiles, à réduire les exigences en matière de rapport et à moderniser les processus et les systèmes administratifs (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2009(a)).

⁵⁴ « Le labyrinthe de règles est la somme totale de règles floues, inutiles et inefficaces, d’exigences en matière de rapport et de processus administratifs au sein du gouvernement qui découragent l’innovation et nuisent à la capacité de la fonction publique de fournir des services aux Canadiens » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2009a)

Cette augmentation de l'autonomie est associée à une responsabilisation accrue. Ainsi, avec la Loi sur la responsabilité (2006), dite « Accountability Act », les sous-ministres sont plus responsables de leurs actes (cf. *infra* : 6.3. *Relations avec le Parlement*).

6.3 Relations avec le Parlement

Suite à l'instauration des ententes de rendement, on émet *l'hypothèse selon laquelle une partie de la responsabilité de l'action de l'administration assumée jusqu'alors par le ministre est reportée sur les hauts fonctionnaires*. En effet, cette responsabilité du fonctionnaire devrait entraîner une transparence accrue de ce dernier vis-à-vis du Parlement. On pourrait ainsi s'attendre à ce que les Parlements exercent un contrôle plus suivi sur l'action de l'administration.

En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert) et en 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (McGrath) ont recommandé que les sous-ministres soient responsables devant le citoyen et donc devant le Parlement (Aucoin & Jarvis, 2005). Encore en 2005, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé que « les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande Bretagne » (Comité permanent des comptes publics, 2005).

En pratique, les ministres restent les seuls responsables devant le Parlement (Bureau du Conseil privé, 2002). Ainsi, malgré la délégation de compétences, juridiquement, les sous-ministres agissent sous la *direction* et la *gestion* de leur ministre (Bureau du Conseil privé, 2003). Depuis 1987, les sous-ministres peuvent être appelés devant le Parlement pour lui fournir des informations sur la gestion de leur département ou sur toute autre question à laquelle le ministre ne peut répondre (Bourgault, 2006). **Néanmoins, ils comparaissent toujours au nom de leur ministre**. En effet, « en matière d'affaires publiques, les fonctionnaires n'ont pas de voix ou d'identité distincte de celle de leur ministre ; ils sont anonymes » (Smith, 2006).

Il existe une exception à cette règle de la responsabilité ministérielle. Des sous-ministres reçoivent ainsi parfois des pouvoirs de décision indépendants de leur ministre dans certains secteurs comme les douanes, les accises, l'immigration, les pêches et les inspections sanitaires. Dans ce cas, les sous-ministres doivent répondre directement de leurs actes devant le Parlement (Aucoin, Smith, & Dinsdale, 2004). Néanmoins, il ne s'agit que d'une obligation de répondre de leur décisions et actes. L'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement incombe quant à elle toujours au seul ministre.

En principe, on applique donc le principe de la responsabilité ministérielle: lorsque le sous-ministre répond à des questions portant sur les politiques publiques, il le fait au nom de son ministre ; si les questions portent sur des questions factuelles, il répond en son nom propre (Extrait d'interview d'expert en mai 2009). Les ministres peuvent être blâmés personnellement pour les actions de leur administration. Ils peuvent même être censurés par l'assemblée législative (Aucoin, Smith, & Dinsdale, 2004).

6.3.1 La Loi fédérale sur la Responsabilisation de 2006

En décembre 2006, une loi ambitieuse a été promulguée: la Loi fédérale sur la Responsabilité⁵⁵ qui prévoit notamment de renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères (Gouvernement du Canada, 2009(a)).

Une distinction est alors établie entre les responsabilités du ministre et celles du sous-ministre. Suivant cette loi, les sous-ministres, en tant qu’administrateurs des comptes de leurs organismes, « ont l’obligation légale de comparaître devant des comités du Sénat et de la Chambre des communes et de répondre à des questions dans leurs domaines de responsabilités de gestion énoncés à l’article 16.4 de la Loi sur la Gestion des Finances publiques ».

Selon cet article: « (1) Dans le cadre des attributions du ministre compétent — notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère — et de son obligation de rendre compte au Parlement, l’administrateur des comptes visé à la partie I de l’annexe VI est comptable devant les comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes :

- a) des mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;
- b) des mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- c) de la signature des comptes qui doivent être tenus pour l’établissement des Comptes publics visés à l’article 64;
- d) de l’exercice des autres attributions spécifiques relatives à l’administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d’une loi fédérale. »

Les sous-ministres sont donc responsables devant les comités parlementaires - et non pas aux comités parlementaires – afin de rendre des comptes en matière de gestion (Gouvernement du Canada, 2009(a)). Toutefois, le « mécanisme des administrateurs des comptes » n’attribue pas à ces derniers « une sphère de responsabilité indépendante de celle de leur ministre » (Bureau du Conseil privé, 2007). Ainsi, le sous-ministre doit informer son ministre de sa comparution et le consulter sur la manière dont il envisage de répondre aux questions.

Dans ce cadre, si l’administrateur des comptes et le ministre ne s’entendent pas sur

l’interprétation ou l’application de quelque politique, directive ou norme établie par le Conseil du Trésor: l’administrateur des comptes demande l’avis écrit du secrétaire du

⁵⁵ Les éléments constitutifs de la loi fédérale sur la responsabilité sont : « réformer le financement des partis politiques, interdire le versement de contributions secrètes aux candidats politiques, renforcer le rôle du commissaire à l’éthique, renforcer la loi sur l’enregistrement des lobbyistes, garantir la transparence de la budgétisation grâce à un directeur parlementaire du budget, nommer des personnes qualifiées au gouvernement, assainir l’adjudication des contrats gouvernementaux, assainir les méthodes de publicité et de recherche sur l’opinion publique du gouvernement, offrir une vraie protection aux divulgateurs, renforcer la législation sur l’accès à l’information, renforcer les pouvoirs de la vérificatrice générale, renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères, créer un poste de directeur des poursuites pénales » (Gouvernement du Canada, 2009(a))

Conseil du Trésor sur la question. Si l'avis du secrétaire ne règle pas la question, le ministre en saisit le Conseil du Trésor pour décision. [Enfin], le Conseil du Trésor envoie une copie de sa décision au vérificateur général du Canada, qui sera considérée comme un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada (article 16.5 de la LGFP cité dans Bureau du Conseil privé, 2007).

Le sous-ministre peut donc signaler la présence d'une divergence d'opinion avec son ministre concernant les quatre groupes de compétences de l'article 16.4 et le signaler au Conseil du Trésor, ce qui lui confère, dans une certaine mesure, un pouvoir de parole et d'avis distincts de celui de son ministre.

En pratique, les sous-ministres doivent s'attendre à devoir répondre à plus de questions parlementaires. Cependant, à l'heure actuelle, les sous-ministres s'expriment toujours devant les comités parlementaires *sous leur nom* et non pas *en leur nom* (Bourgault & Savoie, 2009)». Le sous-ministre « comparet afin d'appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement » (Bureau du Conseil privé, 2007).

En outre, il semble y avoir actuellement des problèmes d'acceptation et d'interprétation de la loi de 2006. Le Conseil privé et la haute fonction publique craignent que les parlementaires se servent de ce pouvoir à des fins partisans. En effet, ils redoutent que les députés de l'opposition posent des questions aux sous-ministres sur des aspects dépassant strictement la gestion du département dans le but de mettre le gouvernement en difficulté (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

6.4 Relation avec les groupes d'intérêt

Suite à l'instauration des ententes de rendement, on émet *l'hypothèse selon laquelle on observe une évolution d'une relation hiérarchique dans laquelle les groupes de pression et les citoyens ont un accès limité aux fonctionnaires, vers une relation plus horizontale et managériale dans laquelle les fonctionnaires ont des contacts plus fréquents avec les groupes d'intérêt et sont plus transparents vis-à-vis de ceux-ci.*

Dans le cadre de la répartition des tâches entre le département et le personnel exonéré, le fonctionnaire est en charge de l'interaction avec les groupes d'intérêt, les clients et le public (Bourgault, 2006). D'ailleurs, si le groupe de pression tente de s'adresser directement au ministre, il est très probable que celui-ci réoriente la demande vers la structure régionale ou sectorielle du ministère en charge des préoccupations soulevées par le groupe en question (Extrait d'interview d'expert en mai 2009). Le sous-ministre est donc la personne responsable vis-à-vis de ces groupes et il se doit de les rencontrer de manière régulière.

Selon les sous-ministres interviewés par Jacques Bourgault en 2003, les groupes d'intérêt sont de plus en plus présents sur la scène politico-administrative canadienne. Cette « omniprésence », couplée au développement des outils de l'information, amène les hauts fonctionnaires « à s'exposer publiquement lors de rencontres, conférences ou comparutions et certains groupes tentent [alors] de diriger leurs pressions autant vers ces hauts fonctionnaires que vers le ministre » (Bourgault, 2003). Le haut fonctionnaire possède dès lors bien un rôle particulier à jouer dans les relations avec les groupes d'intérêt.

Une spécificité canadienne est ici à mettre en exergue. Lors de nos interviews d’experts, les relations avec les groupes de pression nous ont été décrites comme étant de nature très instrumentale. La fonction publique fédérale finance des groupes de pression pour accroître l’intérêt de la population sur certains sujets. Les groupes de pression sont suscités pour créer de la demande sociale.

En juillet 2008, la Loi sur le lobbying est entrée en vigueur. Les activités de lobbying visées par la loi sont celles qui

comprennent les communications avec les titulaires d’une charge publique visant à modifier les lois, les règlements, les politiques ou les programmes du gouvernement fédéral, à obtenir des avantages financiers comme une subvention ou une contribution, dans certains cas à obtenir un contrat du Gouvernement et, dans le cas des lobbyistes-conseils à organiser une réunion entre un titulaire d’une charge publique et une autre personne.

Un Commissaire au lobbying a été nommé. Il a notamment le pouvoir de faire des enquêtes sur les infractions à la Loi sur le lobbying et au Code de déontologie des lobbyistes (Bureau du directeur des lobbyistes, 2008). La loi officialise également le concept de « titulaires de charge publique désignée » (TCPD) qui regroupe aussi bien des ministres que des hauts-fonctionnaires et impose à tous les groupes de pression de s’enregistrer auprès du Commissaire au lobbying. Un registre regroupant tous les lobbyistes est constitué et disponible sur Internet. Ce registre contient notamment: le nom du lobbyiste ou du déclarant, le nom du client, l’institution fédérale qui fait l’objet du lobbying, le sujet et les caractéristiques du lobbying, les méthodes de lobbying utilisées, le financement gouvernemental reçu par le client ou l’employeur, une note précisant si le lobbyiste a été titulaire de charge publique et les détails des postes qu’il a occupé, de l’information sur les communications orales organisées avec certains titulaires d’une charge publique (Bureau du directeur des lobbyistes, 2008).

6.5 Conclusion intermédiaire

Afin d’analyser l’impact des ententes de rendement sur notre variable ‘relations institutionnelles’, les interactions des sous-ministres avec le ministre et son équipe, les relations avec les départements horizontaux, les relations avec le Parlement et finalement les relations avec les groupes de pression ont été examinées, sur la base de l’étude de la littérature et la réalisation d’une série d’interviews. L’hypothèse était la suivante: *avec l’introduction d’entente de rendement, la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire devrait évoluer d’une relation de commandement de type « schafferien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers politiques et le haut fonctionnaire.*

Par rapport à notre première dimension, relation avec le ministre et son personnel politique, il apparaît que les sous-ministres canadiens entretiennent de bonnes relations avec leur ministre, basées à la fois sur la coopération et la coordination des différentes tâches du ministère. Néanmoins, depuis l’instauration de gouvernements minoritaires, la confiance entre les protagonistes semble s’être ébréchée.

Pour ce qui est des relations avec les départements horizontaux, les sous-ministres n'utiliseraient pas encore pleinement les libertés et l'autonomie qui leur sont conférées. Les pratiques et la culture bureaucratique semblent ainsi prendre du temps à s'adapter. De plus, l'accroissement des pouvoirs de décision des sous-ministres s'assortit généralement de nouveaux devoirs de reddition de compte notamment à l'égard des comités parlementaires.

Concernant le Parlement, le sous-ministre canadien est dans une certaine mesure responsable vis-à-vis du Parlement, et ce dans le cadre des limites prévues par la loi. Le devoir d'information accru du sous-ministre depuis la loi de 2006 a dès lors conduit à une plus grande transparence vis-à-vis des comités parlementaires.

Finalement, nous pouvons affirmer que les fonctionnaires canadiens, semblent être assez transparents vis-à-vis des groupes de pression.

7. Système de gestion de la performance

En vue d’aborder le système de gestion de la performance, notre cadre d’analyse reprend le cycle du management de la performance de Deming (Deming, 1986): planifier, réaliser, évaluer, corriger/adapter (« plan, do, check, act » - PDCA). Ce cycle se concentre sur « l’amélioration continue (...) et souligne que tout programme d’amélioration doit débiter par une planification soigneuse, aboutir à une action effective, être contrôlé et éventuellement adapté avant d’entamer un nouveau cycle » (CAF, 2006).

La phase « planifier » a trait à la rédaction de plans de management reprenant les attentes des différents acteurs impliqués dans le cycle. La phase “réaliser” reprend le suivi de ces plans ; l’évaluation prend place dans la phase “évaluer”. Finalement, la phase “corriger/adapter” relate les conséquences de l’évaluation et amène, le cas échéant, à des améliorations et ajustements. Ci-dessous, nous allons successivement aborder ces phases pour le cas canadien.

L’analyse du système de gestion de la performance reposera sur l’hypothèse générale suivante:

(H3) Il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d’un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle de type « ex-post » basé sur la performance et les résultats.

7.1 Plan

Appelées « lettres de mandat » dans le cas des sous-ministres, ces ententes de rendement sont attribuées par le Greffier aux sous-ministres. Elles sont en principe rédigées pour deux années. Elles peuvent néanmoins être révisées lors de crises ou de changement de gouvernement. Elles contiennent les priorités que les différents ministères doivent suivre. Le ministre n’intervient généralement pas dans la rédaction de ces ententes de rendement. Le Greffier peut lui demander son avis mais il n’est pas obligé de le prendre en compte.

Les ententes de rendement comportent une série d’engagements portant sur trois catégories thématiques bien précises : les politiques et programmes, la gestion et le leadership. De plus, il existe deux « types » d’engagement» différents : les engagements permanents et les engagements clés.

7.1.1 Les catégories thématiques d’engagements

L’entente de rendement comprend un nombre d’engagements dans les trois catégories suivantes:

1. **Les résultats des politiques et programmes:** ces engagements se rapportent aux domaines prioritaires dans l’exécution du cycle des politiques publiques. Ils doivent démontrer explicitement la contribution du sous-ministre à la réalisation des programmes, être axés sur les résultats et être mesurables grâce à des mesures de la performance qui permettent de vérifier jusqu’à quel point les engagements ont été

rencontrés. Pour ce faire, les engagements doivent être conformes au plan d'activité du ministère ainsi qu'aux priorités du gouvernement (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

2. **Les résultats de gestion:** les personnes ayant la responsabilité de la gestion d'un département sont également évaluées sur les progrès réalisés – à la fois de manière qualitative et quantitative – dans la mise en œuvre des conditions de gestion du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) (Lynch, 2009).

Les conditions de gestion du CRG sont traduits en engagements génériques, qui « servent de référence au rendement attendu de tous les sous-ministres »⁵⁶ (Bureau du Conseil privé, 2008oct). Le CRG⁵⁷ reprend dix éléments clés qui définissent ce qu'on entend par « gestion » et établissent les attentes en vue d'une saine gestion des ministères et des organismes. Des indicateurs sont également développés dans le cadre de chacune des composantes constituant le CRG. Pour chacun de ces indicateurs une cote est attribuée. Elle permet de mettre en exergue les points de force et de faiblesse du ministère⁵⁸.

Le CRG est repris dans les ententes de rendement des sous-ministres et se décline aux différents échelons de la hiérarchie administrative (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007, (b)). Ainsi, les sous-ministres adjoints du sous-ministre vont recevoir la composante du CRG qui les concerne. Les ministères, et donc leur sous-ministre, étant responsables de l'entièreté du CRG.

3. **Résultats de leadership:** Ces engagements doivent prendre en compte les quatre principales compétences de leadership approuvées par le Comité des hauts fonctionnaires, COSO, en octobre 2004: les valeurs et l'éthique, la réflexion stratégique, l'engagement et l'excellence en gestion. Ces compétences en leadership constituent des engagements génériques et servent de référence pour déterminer la performance attendue⁵⁹ (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

Il n'existe pas de pondération fixe entre les trois catégories ; il s'agit d'une évaluation globale sur les trois points. Avant de passer en revue les « types » d'engagements, le tableau ci-dessous produit un récapitulatif des trois catégories thématiques explicitées précédemment. Ce tableau se lit de gauche à droite.

⁵⁶ Voir annexe 2 : résultats de gestion : les engagements génériques

⁵⁷ Pour plus d'informations voir le site du Conseil du Trésor : <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp>

⁵⁸ Voir annexe 1 : CRG

⁵⁹ Voir annexe 3 : leadership : les engagements génériques

| | <i>Accord de performance</i> | <i>Evaluation de la Performance</i> | <i>Résultats des programmes</i> |
|---|--|--|---|
| ⇒ | 1. Résultats des politiques et programmes Engagements développés par DM en accord avec les priorités et les plans d’activité du gouvernement | DM ⁶⁰ auto-évaluation; ministre; Bureau du Conseil privé, sous-secrétaires; DM récemment pensionnés; COSO; Greffier | Excellence dans la réalisation des plans d’activité du département et des objectifs des programmes et politiques |
| ⇒ | 2. Résultats de gestion Engagements en accord avec le CRG | DM auto-évaluation; Secrétariat du Conseil du Trésor & Agence de la fonction publique; certaines autres agences; DM récemment pensionnés; COSO; Greffier | Excellence dans le management, en ce y compris la gestion du personnel, comme défini par le CRG. |
| ⇒ | 3. Résultats en Leadership Engagements généraux en accord avec les compétences clés en leadership. | DM auto-évaluation; ministre, Secrétariat du Conseil du Trésor & Agence de la fonction publique; DM récemment pensionnés; COSO; Greffier | Excellence dans la démonstration des comportements attendus comme décrits dans les compétences clés attendues de la part des sous-ministres |

Figure 8 : Performance Feedback

(Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008)

7.1.2 Les types d’engagements

En outre, les ententes de rendement conclues entre le sous-ministre et le Greffier du Conseil privé comprennent deux types d’engagement:

Les engagements permanents, qui ne changent habituellement pas d’une année à l’autre, sont les principaux résultats attendus de la part des cadres supérieurs. Un engagement permanent

doit indiquer une responsabilité définie en relation avec le cadre supérieur et doit donner une représentation équilibrée des responsabilités fondamentales comme la gestion financière (budget), la gestion des ressources humaines, la planification des activités, l’élaboration des politiques, la prestation d’un programme opérationnel et l’auto-perfectionnement (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006).

On compte habituellement entre 4 et 7 engagements permanents pour un cycle de rendement (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006).

Les engagements clés. Ceux-ci changent généralement d’une année à l’autre, correspondent aux domaines prioritaires du cycle de rendement et sont liés aux objectifs du gouvernement. Ils représentent les défis à relever, en ce sens qu’ils incitent au dépassement (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006). Axés sur les résultats, les engagements clés sont également

⁶⁰ DM= sous-ministre

mesurables et réalisables selon des critères fixés par le titulaire lui-même (Fleury, 2002). « Ils peuvent illustrer des initiatives de changement liées aux plans d'activités, aux priorités organisationnelles du ministère ou aux priorités de la fonction publique déterminées par le Greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique » (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006). Les ententes de performance comptent entre un et trois engagements clés. Les mesures du rendement sont composées d'observations ou de données servant à déterminer si les engagements ont été réalisés et la manière dont ils l'ont été (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006).

Plus spécifiquement, l'entente de rendement des sous-ministres canadiens comprend donc les éléments suivants:

- « des engagements permanents et des engagements clés;
- des mesures de rendement;
- un document contenant les résultats atteints en relation avec ces mesures;
- un résumé des cotes de rendement;
- des évaluations descriptives qui abordent les éléments "quoi" et "de quelle façon" par rapport au rendement;
- les signatures du gestionnaire responsable de l'examen et de l'employé ». (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006).

Des changements peuvent être introduits dans les ententes de rendement durant le cycle d'évaluation de la performance. Cependant, ceux-ci doivent être faits en accord avec le Greffier (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

7.2 Do

La phase de suivi est principalement informelle. Un suivi ('coaching') est effectué par le Greffier, en relation avec le ministre, pour assurer le bon fonctionnement du ministère. L'objectif est de construire une relation de confiance. Le sous-ministre peut faire appel à d'autres sous-ministres plus expérimentés et au secrétaire du Cabinet s'il en a besoin. En outre, le Greffier rencontre également le sous-ministre régulièrement notamment à l'occasion des petits-déjeuners et déjeuners des sous-ministres.

7.3 Check

À la fin du cycle, le sous-ministre est évalué⁶¹ sur le degré de réalisation des engagements qui ont été pris dans ces ententes et sur la manière dont ils ont été atteints (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008). Il est également évalué sur ses qualités de leadership⁶².

⁶¹ A partir de 2010, l'évaluation sera également complétée par un sondage en ligne annuel des employés (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008)

⁶² Voir Annexe 4 : engagements génériques en matière de leadership
Prof. Dr. Christian de Visscher
Caroline Montuelle
François Randour

Tout d'abord, les sous-ministres procèdent à leur propre auto-évaluation. **Fin mars**, les sous-ministres envoient au Greffier leur auto-évaluation de la performance au cours de l'exercice précédent, et des évaluations des sous-ministres associés, des résumés de chaque évaluation et un projet d'accord de performance pour le prochain exercice.

D'avril à juin, le ministre, COSO ainsi que les cadres supérieurs du Bureau du Conseil privé remettent au Greffier leurs avis sur le rendement des sous-ministres. Le Commissaire aux langues officielles, la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne, le Secrétariat du Conseil du Trésor⁶³ et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines renvoient également leurs avis sur l'évaluation de chaque sous-ministre (Lynch, 2009).

Depuis 2006, une entrevue est organisée entre des anciens sous-ministres, le sous-ministre, ses collègues et certaines agences soumises au ministère pour mettre en perspective les éléments de contexte du ministère. Ils donnent un feed back sur ce qui a été fait et sur leur évaluation de la situation du ministère. Ces entrevues permettent également au sous-ministre d'exprimer ses desiderata (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

En juin, une réunion de deux jours du Comité des hauts fonctionnaires (COSO) a lieu. Ce comité comprend le Greffier, deux sous-ministres, le secrétaire du Conseil du Trésor, deux anciens sous-ministres et le Dirigeant principal des ressources humaines. Chaque sous-ministre est passé en revue pendant environ 45 minutes. La délibération aboutit à une cotation de chaque sous-ministre (Extrait d'interview d'expert en mai 2009). Dans cette phase, le Greffier demande l'avis du ministre (Bureau du Conseil privé, 2008oct) mais il n'est aucunement obligé de le suivre (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

À partir des recommandations de COSO, le Greffier formalise les cotes de rendement et remet ses recommandations au Premier ministre. **En juillet et août**, les commentaires sur la performance et la cote de rendement approuvée par le Premier ministre sont fournis aux sous-ministres (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008). Le Greffier rencontre tous les sous-ministres pour leur donner un feed back de l'évaluation. Lors de l'entretien, ils analysent les points forts et les points faibles de l'évaluation et suggère des pistes pour le perfectionnement (Lynch, 2009)

En fonction du degré d'accomplissement de ses objectifs, le sous-ministre reçoit une des « cotes de rendement » suivantes:

⁶³ Une équipe spécifique au sein du Conseil du Trésor ne faisant pas partie du bureau du dirigeant principal vérifie l'application du CRG. Le bureau du dirigeant principal des ressources évalue quant à lui les indicateurs particuliers à une des sous-composantes du CRG : la gestion des ressources humaines.

« • **Non atteint / pas en mesure d'évaluer:** le titulaire n'a pas atteint les objectifs de rendement ou son rendement n'a pu être évalué au cours du cycle (congé, formation, affectation spéciale).

• **Atteint -:** le titulaire n'a pas atteint tous les objectifs de rendement; ou il les a atteints dans l'exercice de fonctions pour lesquelles les objectifs n'avaient ni l'ampleur ni la complexité de ceux que doivent atteindre d'autres sous-ministres.

• **Atteint:** le titulaire a atteint pleinement les objectifs de rendement.

• **Atteint +:** le titulaire a dépassé les objectifs de rendement; ou il les a atteints dans l'exercice de fonctions pour lesquelles les objectifs ont une ampleur et une complexité supérieures à ceux que doivent atteindre d'autres sous-ministres.

• **Surpassé:** le titulaire a surpassé de beaucoup les objectifs de rendement. »

(Bureau du Conseil privé, 2008oct)

En octobre, les derniers amendements aux ententes de rendement pour l'année en cours sont ajoutés, y compris les changements liés au feed back reçus en juillet/août (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

Le sous-ministre ne peut faire appel formellement de son évaluation. Des remarques et questions sont quelques fois adressées au Greffier mais la contestation des décisions du Greffier semble ne pas faire partie de la culture canadienne. Le système est ainsi fait qu'il vise à gérer une communauté de sous-ministres: si l'un n'est pas à la hauteur dans un ministère, cela ne veut pas dire nécessairement qu'il n'est pas un bon sous-ministre, mais peut-être que le ministère ne lui permet pas de développer ses forces ou son talent. Il incombe dès lors au Greffier et au sous-ministre de trouver une solution ensemble.

7.4 React

Le Greffier du Conseil privé décide des conséquences de l'évaluation du rendement du sous-ministre (Conseil du Trésor, 2005).

Un système de rémunération au rendement permet de récompenser les cadres ayant satisfait à leur évaluation. Un tableau récapitulatif synthétisant le système de rémunération est disponible à la fin de ce point. Celui-ci est constitué des éléments suivants:

7.4.1 Augmentation économique

Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction recommande l'augmentation économique annuelle. Le salaire est alors augmenté sous la forme d'un pourcentage du salaire de base. Pour y avoir droit, le sous-ministre doit avoir atteint ses engagements. Elle peut également être accordée dans les cas où l'évaluation n'a pas pu être réalisée en raison, notamment d'un congé ou d'une formation mais elle n'est pas accordée lorsque le sous-ministre n'a pas atteint ses engagements (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

7.4.2 Progression dans l’échelle salariale

Le changement d’échelon salarial se mérite grâce à l’atteinte des engagements. La progression dans l’échelle salariale est de 5 % par année à condition que les engagements aient été atteints. Le pourcentage peut également varier en fonction du rendement obtenu (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

7.4.3 Rémunération à risque

La rémunération à risque est un montant forfaitaire annuel dépendant de l’accomplissement des engagements. Il correspond à un pourcentage du salaire de base reçu à condition d’avoir au préalable atteint les engagements. Le pourcentage peut également varier en fonction du rendement obtenu. Cette rémunération ne s’ajoute pas au salaire de base mais est prise en compte pour le calcul de la pension. (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008).

7.4.4 Prime

Lorsque la performance a surpassé les attentes, le haut fonctionnaire peut recevoir un bonus en plus du montant « à risques ». Celui-ci oscille entre 5 et 9% en fonction du niveau du sous-ministre (Extrait d’interview d’expert en mai 2009). Comme pour la rémunération à risque, cette prime ne s’ajoute pas au salaire de base mais est prise en compte pour le calcul de la pension (Senior Personnel and Special Projects Secretariat, 2008). La rémunération des sous-ministres et sous-ministres délégués doit être approuvée par le Gouverneur en conseil (Bureau du Conseil privé, 2008oct).

7.4.5 Tableau récapitulatif de rémunération en fonction du rendement

| Rémunération au titre du PGR pour 2008-2009 | | | | |
|---|-------------------------|--------------------------------------|---|--|
| Résultats de l'évaluation | Augmentation économique | Progression dans l'échelle salariale | Rémunération à risque | Prime |
| Non atteint | x | x | x | x |
| Pas en mesure d'évaluer | ✓ | x | x | x |
| Atteint – | ✓ | ✓ | ✓DM-1/GX : au plus 10 % ✓DM-2/3 : au plus 15 % ✓DM-4 : au plus 20 % | x |
| Atteint | ✓ | ✓ | ✓DM-1/GX : au plus 15 % ✓DM-2/3 : au plus 20 % ✓DM-4 : au plus 25 % | x |
| Atteint + | ✓ | ✓ | ✓DM-1/GX : au plus 20 % ✓DM-2/3 : au plus 25 % ✓DM-4 : au plus 30 % | x |
| Surpassé | ✓ | ✓ | ✓DM-1/GX : au plus 20 % ✓DM-2/3 : au plus 25 % ✓DM-4 : au plus 30 % | ✓DM-1/GX : au plus un montant additionnel de 6 % ✓DM-2/3 : au plus un montant additionnel de 8 % ✓DM-4 : au plus un montant additionnel de 9 % |

Figure 9 : Salaire au rendement
(Bureau du Conseil privé, 2008oct)

Seul un nombre limité de personnes peut recevoir un bonus. Ainsi, pas moins de 5% des effectifs ne doit recevoir une cote « insuffisante » et pas plus de 20% ne doit surpasser les exigences. Le schéma ci-dessous illustre cette répartition des cotes de rendements.

Les autres fonctionnaires reçoivent « une rémunération conditionnelle partielle en fonction de leurs niveaux de rendement » (Lynch, 2009) comme nous pouvons l'analyser sur le tableau ci-dessus.

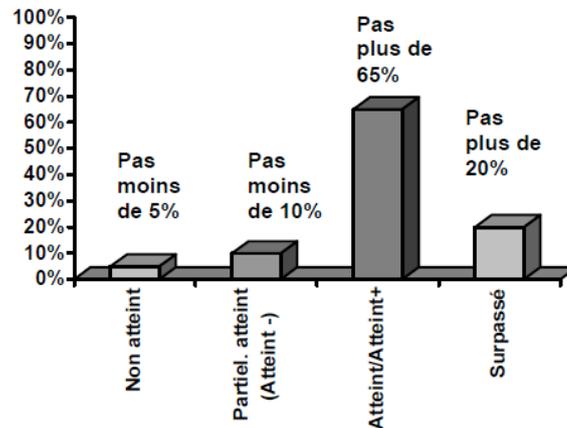


Figure 10 : Répartition des cotes

(Bureau du Conseil privé, 2008oct)

En cas de prestations jugées insuffisantes, les sanctions peuvent aller de la réprimande, à la réduction des primes (de la part du salaire « à risque ») ou à la rétrogradation voire au renvoi (Conseil du Trésor, 2005). Enfin, l'évaluation du rendement et l'attribution de la rémunération à risque sont publiés sur le site Web du Conseil du Trésor (Conseil du Trésor, 2005). Néanmoins, ces publications ne sont pas nominatives.

7.5 Conclusion intermédiaire: quel type de PSB avant et après le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) ?

L'analyse du système de gestion des sous-ministres canadiens reposait sur le cycle du management de la performance de Deming (PDCA): planifier, réaliser, évaluer, corriger/adapter (« plan, do, check, act ») et sur l'hypothèse suivante : *Il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle de type « ex-post » basé sur la performance et les résultats.*

En bref, le Canada possède donc un système de contrôle de la performance relativement élaboré. Même si les ententes ne constituent pas des « contrats » à part entière, les évaluations des ententes semblent se dérouler de manière précise, basées sur un ensemble de critères définis à l'avance et de manière relativement objective. Ainsi, de nombreuses personnes et organismes participent à l'évaluation d'un ministère et de son sous-ministre.

Plus particulièrement, le Canada connaît donc un système de gestion de la performance relativement managérial. Dans ce cadre, nous aimerions ici insister sur **le rôle du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG ou MAF)**:

In the five years since its introduction, CRG/MAF has been used by the Treasury Board Secretariat as a framework to assess the organizational performance of departments and agencies in the Government of Canada on an annual basis. The assessments, which were rather crude in the first years, have since grown regularly more rigorous and consistent. As a result they can now be used to rank departments and agencies annually in four performance quartiles with an impressive degree of consensus, and have thus become an important input into the annual performance management process for deputy ministers (Extrait d’interview d’expert en mai 2009)

Le système s’est amélioré au fil des années et a désormais gagné en « rigueur et en cohérence ». Le CRG est d’ailleurs « devenu un élément important dans le processus de gestion du rendement annuel pour les sous-ministres » (Extrait d’interview d’expert en mai 2009).

8. Conclusion

Dans le cadre du projet MANDATE (Etude du système des mandats dans l'administration fédérale dans une perspective internationale), le cas des sous-ministres canadiens a été présenté tout au long de ce rapport.

Notre objectif était d'analyser l'impact de la « contractualisation » de la relation entre le pouvoir politique et les sous-ministres sur les trois variables dépendantes suivantes: (a) la perception de l'identité et du rôle, (b) les relations institutionnelles avec les différents acteurs du système politico-administratifs et (c) l'analyse du système de gestion de la performance.

La question suivante était au centre de notre recherche: dans quelle mesure constate-t-on une évolution vers un « marché bureaucratique managérial » lorsque l'on analyse le cas du Canada ? Comme expliqué dans l'introduction de cette recherche (Cfr. 1.1 Présentation de la recherche), dans la pratique, très peu de pays ont évolué vers un marché bureaucratique managérial. Une autre possibilité pourrait être de constater une évolution vers un marché bureaucratique de type « hybride ».

L'introduction du contrat de performance a été abordée à travers la relation de direction (étude de la relation hiérarchique entre le principal et l'agent) et d'emploi (étude du passage d'un statut de droit public de fonctionnaire à un contrat de travail privé) dans la haute administration canadienne.

On observe, dans la logique du **système de carrière**, que les sous-ministres sont pour la plupart issus des échelons inférieurs de la hiérarchie. Un système élaboré de programmes de sélection (tels que le « programme de pré-qualification des sous-ministres adjoints », « le programme de perfectionnement accéléré », ...) permet au Premier ministre et au Greffier du Conseil privé de repérer les candidats démontrant un potentiel particulier et les qualités requises pour devenir sous-ministre. La fonction publique canadienne est en effet considérée comme un « réservoir » d'hommes et de femmes qu'il faut au mieux distribuer et harmoniser en fonction des besoins des différents services.

Les hauts fonctionnaires canadiens sont **nommés** pour une durée indéterminée. Néanmoins, la Loi d'interprétation de 2005 (article 24.1) prévoit que le Premier ministre peut relever le sous-ministre de ses fonctions par « une simple décision non motivée » (Bourgault, 2006). **La sélection** des hauts fonctionnaires canadiens est effectuée par le Gouverneur général, par décret sur recommandation du Premier ministre, lui-même conseillé par le Greffier (Bourgault, 2006). Lorsqu'il formule ses propositions au Premier ministre, le Greffier se doit d'être attentif aux facteurs suivants: « l'expérience du candidat, ses forces (développement des politiques, leadership ou gestion), les besoins conjoncturels du ministère, l'expérience du ministre en fonction dans ce ministère afin de former des tandems complémentaires, etc. » (Gomery, 2006).

En rapport avec la relation de direction, nous avons relevé que dès 1986, le Gouvernement a introduit formellement les ententes de rendement (l'appréciation du rendement des sous-ministres étant une pratique qui existe depuis les années 70). L'entente de rendement est

définie comme suit: « une entente conclue d'un commun accord entre le sous-ministre et le Greffier du Conseil privé portant sur les résultats attendus au cours du cycle de rendement» (Bureau du Conseil privé, 2008oct). Celles-ci sont attribuées par le Greffier aux sous-ministres et portent sur une durée de deux années. L'entrée en vigueur en 2003 du Cadre de responsabilisation de la gestion (CRG), outil important pour l'évaluation de la gestion du sous-ministre.

La perception de l'identité et du rôle

L'hypothèse formulée concernant la perception de l'identité et du rôle était qu'*avec l'introduction d'un contrat de performance, nous nous attendions à voir l'identité administrative traditionnelle évoluer vers une identité plus managériale*. Pour ce faire, nous avons étudié l'évolution de l'identité personnelle, sociale et de rôle.

Pour ce qui est de **l'identité personnelle**, le profil des sous-ministres est dominé par une recherche de la pluridisciplinarité plutôt qu'une spécialisation dans un domaine particulier. En effet, en 2003, tous les sous-ministres sont détenteurs d'un diplôme universitaire. Le profil le plus courant est composé par des formations en littérature et sciences humaines, (plus de 50%), suivie d'une formation complémentaire en gestion, du droit (6%) et de l'économie (3%). Nous avons également mis en avant une forte progression de la représentation des francophones parmi les sous-ministres, qui est passé de 7% (en 2001) à 30 % actuellement. Finalement, l'âge moyen d'un sous-ministre n'a que peu évolué pour passer à 51 ans. Les diplômes et la volonté d'affectations multiples au sein de la carrière montrent une tendance à la pluridisciplinarité plutôt qu'à l'hyperspécialisation dans un domaine particulier.

La recherche **de l'identité de rôle**, de son côté, nous a permis de cerner les différentes facettes des fonctions assumées par les sous-ministres canadiens. Sont-ils des conseillers politiques, des managers, des professionnels, des leaders ou des bureaucrates ? Tout d'abord, nous avons mis en avant le rôle de « conseiller politique » des sous-ministres, lequel consiste à prodiguer des conseils et informations de manière indépendante au ministre. Le sous-ministre « prolonge » ainsi l'action du ministre. Les sous-ministres sont également des leaders (valeur primordiale dans la fonction publique canadienne et reprise dans l'évaluation des hauts fonctionnaires) et des managers, la Loi de la fonction publique de 2003 abondant dans ce sens.

Finalement, à propos de **l'identité sociale**, nous avons remarqué que le sous-ministre canadien n'est pas exclusivement centré sur son département puisque celui-ci s'occupe de la coordination interministérielle et qu'il conseille également le Gouvernement. De plus, nous avons noté une forte appartenance « corporatiste » des fonctionnaires canadiens. Ceux-ci « n'appartiennent » pas à un ministère particulier, mais bien à la communauté des sous-ministres, ce qui peut notamment s'expliquer par la forte mobilité des hauts fonctionnaires canadiens.

Les relations institutionnelles:

Concernant la variable 'relations institutionnelles', l'hypothèse proposée était qu'*avec l'introduction d'un contrat de performance, la relation entre le ministre et le fonctionnaire devrait évoluer d'une relation de commandement de type « schafferien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers politiques et le haut fonctionnaire.*

Les relations du sous-ministre avec son ministre sont coopératives, même si l'on observe une diminution de la confiance depuis l'instauration de gouvernements minoritaires. Le sous-ministre « prodigue[r] des conseils professionnels et non partisans en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, [de] prépare[r] les outils qui permettront au ministre de prendre publiquement position de manière éclairée et [de] gère[r] la conformité de l'exécution de ses décisions » (Bourgault, 2006). Le ministre dispose également de *personnel exonéré*, nommé sans intervention de la Commission de la fonction publique. Cette équipe restreinte de conseillers politiques - ils sont en général moins de dix par ministre - donne une expertise partisane et stratégique au ministre. Leur approche est complémentaire aux conseils experts des hauts fonctionnaires. Finalement, le personnel exonéré n'a aucune autorité sur les fonctionnaires. Nous avons observé une évolution confirmant notre hypothèse selon laquelle la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire deviendrait plus « managériale ». Néanmoins, il est à noter que dans la pratique, l'évaluation du rendement a précédé l'entrée en vigueur formelle des ententes de rendement.

La relation avec les **départements horizontaux** a été abordée par l'observation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires. *Pour ce qui est de la GRH*, les compétences sont partagées entre l'École de la fonction publique du Canada, la Commission de la fonction publique, le Bureau du Conseil privé et le secrétariat du Conseil du Trésor. Néanmoins, le sous-ministre possède une marge importante en matière de gestion des ressources humaines, soit directement soit par délégation. Par exemple, il peut prévoir des primes susceptibles d'être accordées à son personnel pour résultats exceptionnels mais également licencier ou rétrograder un employé si son rendement est insuffisant. Il est toutefois important de préciser que l'augmentation de l'autonomie a été associée à une responsabilisation accrue des sous-ministres via la Loi fédérale sur la Responsabilité de 2006. *L'autonomie financière*, quant à elle, se base sur la Loi sur la gestion des finances publiques et confie directement aux sous-ministres la responsabilité des crédits attribués au ministère par le Parlement. Le sous-ministre doit, par après rendre des comptes au Conseil du Trésor sur le rendement et la gestion globale de son ministère (contrôles internes et externes à posteriori). En ce qui concerne notre hypothèse, nous pouvons dire que le système administratif canadien évolue vers un marché bureaucratique plus managérial. Cependant, selon un de nos experts interviewés, les sous-ministres n'utiliseraient pas encore pleinement les libertés et l'autonomie qui leur sont conférées.

Pour ce qui est des relations entre les hauts fonctionnaires et **le Parlement** canadien, le développement d'une distinction entre les responsabilités des ministres et celles du sous-ministre devant le Parlement a été souligné. En effet, depuis décembre 2006 et l'introduction de la Loi fédérale sur la Responsabilité prévoyant un renforcement de la vérification et de la responsabilisation des ministères, les hauts fonctionnaires sont comptables devant les comités compétents au Sénat et à la Chambre pour ce qui a trait à la gestion du ministère. Néanmoins,

la pratique révèle que le ministre reste le seul responsable devant le Parlement. En effet, juridiquement, les sous-ministres sont sous la direction et la gestion de leur ministre. Nous pouvons donc pas affirmer que les relations avec le Parlement canadien ont évolué vers un plus grand partage des responsabilités entre le haut fonctionnaire et le ministre même si « en matière d'affaires publiques, les fonctionnaires n'ont pas de voix ou d'identité distincte de celle de leur ministre ; ils sont anonymes » (Smith, 2006).

Finalement, les relations avec les **groupes d'intérêt** ont évolué dans la direction attendue. La répartition des tâches entre le ministre et le haut fonctionnaire est claire: le fonctionnaire est en charge des relations avec les groupes d'intérêts. Néanmoins, il est difficile d'associer cette évolution avec le développement formel des ententes de rendement. Nous avons également souligné l'introduction en juillet 2008, suite à différents scandales (plus particulièrement le scandale des Commandites), d'une Loi sur le lobbying avec la nomination d'un Commissaire au lobbying pouvant enquêter sur les possibles infractions à la loi.

Le système de gestion de la performance:

L'hypothèse en lien avec l'étude du système de gestion de la performance est la suivante: *il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle de type « ex-post » basé sur la performance et les résultats.* L'analyse de cette variable a été décomposée en fonction des quatre phases du cycle de Deming (PCDA): *plan-do-check-act.*

La phase « planifier » a vu l'introduction formelle des ententes de rendement – d'une durée de deux années – par le Greffier aux sous-ministres. (Le ministre n'intervient généralement pas dans l'élaboration des ententes de rendement. Le Greffier peut néanmoins lui demander son avis). Celles-ci couvrent trois catégories thématiques : (a) les politiques et programmes, (b) la gestion (portant sur le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)) et (c) le leadership (portant sur les compétences suivantes : les valeurs et l'éthique, la réflexion stratégique, l'engagement et l'excellence en gestion). **La réalisation**, deuxième phase du cycle de Deming, est constituée d'un suivi régulier par le Greffier, en relation avec le ministre, pour s'assurer du bon fonctionnement du ministère. Pour ce qui est de la **phase « évaluation »**, le sous-ministre est évalué sur ses capacités de leadership et sur la réalisation des engagements contenus dans son entente de rendement. Après la réalisation d'une auto-évaluation, plusieurs organes (Comité des hauts fonctionnaires (COSO), la Commission de la fonction publique, Le Secrétariat du Conseil du Trésor, etc.) remettent un avis au Greffier. Par après, une réunion de deux jours du COSO établit une cotation de chaque sous-ministre. Le Greffier formalise ensuite les notations à partir des recommandations du COSO et les soumet au Premier ministre. Finalement, **la phase « adaptation/correction »** confirme également notre hypothèse de départ, à savoir la mise en place d'un système de rémunération à la performance : possibilités de prime lorsque la performance a dépassé les attentes, de rémunération à risque, et également de progression dans l'échelle salariale. Nous avons également mis en évidence l'apport du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) dans la mise en place d'un système de gestion de la performance. Cet outil est « devenu un élément important dans le processus de gestion du rendement annuel pour les sous-ministres » (Extrait d'interview d'expert en mai 2009).

Conclusion finale:

La question centrale de notre recherche portait sur l'impact de la contractualisation – en l'occurrence, les ententes de rendement - sur les variables suivantes: la perception de l'identité et du rôle, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance.

En ce qui concerne l'hypothèse relative à la première variable: *en raison de l'introduction du système de contrats de performance, on peut s'attendre à voir l'identité traditionnelle, « schafférienne », évoluer vers une identité managériale, celle-ci ne peut être confirmée.* Le sous-ministre est, et reste, en premier lieu un « conseiller politique » au sens non partisan du terme. Il est également un leader et, suite à l'augmentation de son autonomie en matière de gestion des finances et des GRH, il se considère aujourd'hui plus comme un manager, mais ce rôle supplémentaire ne s'impose pas aux détriment des deux autres. De plus, les différentes tâches et préoccupations du sous-ministre, centrées sur l'administration, voire sur le gouvernement en général, l'amènent à se dissocier de son département et lui permettent d'acquérir une vision globale de la gestion de la fonction publique, contrairement à l'hypothèse de départ postulant une identification à l'échelle du département.

Pour ce qui est de notre hypothèse relative à la deuxième variable: *avec l'introduction de contrat de performance, la relation entre le ministre et le haut fonctionnaire devrait évoluer d'une relation de commandement de type « schafférien » vers une relation plus managériale dans laquelle les responsabilités et les rôles sont partagés entre le ministre, les conseillers politiques et le haut fonctionnaire, celle-ci est conforme à ce qui était attendu.* Un équilibre relatif a été observé dans la répartition des rôles entre le ministre et le sous-ministre avec l'établissement d'une relation de confiance. Néanmoins, cet équilibre est précaire et pourrait être menacé suite à l'instauration de gouvernements minoritaires. Cette situation pourrait amener à une réaffirmation du primat du politique. Cette question demande toutefois des recherches supplémentaires. En ce qui concerne les relations avec les ministères horizontaux, nous pouvons conclure que, tant pour la gestion du budget que pour la gestion des ressources humaines, la relation évolue vers un marché bureaucratique beaucoup plus managérial. Cependant, selon un des experts interviewés, les sous-ministres n'utiliseraient pas encore pleinement les libertés et l'autonomie qui leur sont conférées. Les pratiques et la culture bureaucratique semblent ainsi prendre du temps à s'adapter. Pour ce qui est des relations avec le Parlement, le sous-ministre canadien est dans une certaine mesure responsable vis-à-vis du Parlement, et ce dans le cadre des limitations prévues par la loi. Le devoir d'information accru du sous-ministre depuis la loi de 2006 a amené à une plus grande transparence vis-à-vis des comités parlementaires. Finalement, la relation entre le sous-ministre et les groupes d'intérêt est claire et définie dans le cadre de la loi.

La dernière hypothèse, relative à la troisième variable – *il est attendu que le système de gestion de la performance évolue d'un contrôle « ex-ante » basé sur le respect des règles à un contrôle « ex-post » basé sur la performance et les résultats – évolue bien dans le sens proposé.* Les contrôles semblent être désormais axés davantage sur le contrôle « ex post » de la performance et sur l'utilisation effective par les sous-ministres des marges de manœuvre qui leur ont été accordées. Ceux-ci sont évalués de plusieurs manières: les évaluations annuelles par les pairs du COSO, la reddition des comptes aux organismes centraux qui leur ont délégué des compétences, « l'évaluation par le ministre au quotidien qui influe sur la

confiance interpersonnelle et le degré d’autonomie consentie », enfin la reddition des comptes aux comités parlementaires (Bourgault & Savoie, 2009).

Qu’en est-il de notre deuxième question de recherche ? Celle-ci était formulée de la manière suivante : *en cas de changement de «Public Service Bargain», les trois variables - l’identité, les relations institutionnelles et le système de gestion de la performance – doivent-elles nécessairement évoluer dans le même sens? Après tout, certaines variables ne pourraient-elles pas évoluer dans une direction plus managériale tandis que d’autres demeureraient plus traditionnelles ?* En bref, est-ce que le système canadien reflète complètement les marchés bureaucratiques managériaux ou peut-on encore observer des éléments d’un marché bureaucratique de type « traditionnel » ? Une autre possibilité que nous avons souligné en début de conclusion, était l’émergence d’un marché bureaucratique de type « hybride ».

Nous pouvons conclure que toutes nos variables n’ont pas évolué dans le même sens. En effet, si les relations institutionnelles et le système de gestion de performance ont évolué dans le sens de nos hypothèses, l’identité de rôle et sociale ne semble guère aller dans le sens supposé. Les sous-ministres canadiens sont tout d’abord des conseillers politiques et non des managers ; ils ne s’identifient pas uniquement à leur département mais bien au gouvernement en général, puisque ceux-ci sont également les conseillers du Premier ministre. Les observations tendent plutôt à conclure à la formation d’un marché bureaucratique de type hybride.

9. Bibliographie

- Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique (2004). La Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP). Trousse d'information de la mise en œuvre. Partie 1. Canada.
- Agence de la fonction publique du Canada (2008). *À la poursuite d'une fonction publique de haut calibre*. Canada: deuxième rapport. Février 2008.
- Agence de la fonction publique du Canada (2008, mai). *Loi sur la modernisation dans la fonction publique*. Récupéré sur <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/hrh/psmalmfp-fra.asp>
- Agence de la fonction publique du Canada (2008(a), Avril). Récupéré en Decembre 2008, sur <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/abpn-fra.asp>
- Ambassade du Canada en France (2003). Regards croisés sur la Gouvernance. La réforme de l'État. La situation au Canada.
- Aucoin, P., & Jarvis, M (2005). *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement: Un cadre de réforme*. Canada: Ecole de la fonction publique du Canada.
- Aucoin, P., Smith, J., & Dinsdale, G (2004). Le Gouvernement responsable: Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement. Canada: Centre canadien de gestion.
- Auger, J (2000). Les agences administratives dans trois pays de l'OCDE. dans *Coup d'œil*. Mai 2000, volume 6, numéro 2.
- Barrados, M (2005). Developing Senior Executive Talent in the Canadian Public Service: Values, Processes and Challenges. The Hague: SPS Conference: "Profession in Perspective".
- Bourgault, J (2004). *Le profil des sous-ministres du gouvernement du Canada*. Canada: École de la fonction publique du Canada.
- Bourgault, J (2006). Le rôle du sous-ministre du Gouvernement du Canada: sa responsabilité et sa reddition de comptes. In Canada., *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité* (pp. 283-329). Études. Volume 1, Le Parlement, les ministres et les sous-ministres. Ottawa.
- Bourgault, J (2008). Performance appraisal for results: the case of Corporate management approach with senior civil servants in Canada. Leuven: meeting of the Mandate Research Group on October 30th.
- Bourgault, J., & Dion, S (1993). Comment évaluer un haut fonctionnaire? : La réponse des sous-ministres fédéraux. Ottawa: Centre canadien de gestion.
- Bourgault, J., & Guindon, S (2006). L'examen parlementaire des rapports de performance des ministères fédéraux : une étude empirique. Ottawa: CCAF-FCVI.
- Bourgault, J., & Gusella, M (2001). Service Performance, Pride and Recognition in the Canadian federal Civil service. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 67, numéro 1, p 29-47.
- Bourgault, J., & Savoie, D. J (2009, hiver). Des gestionnaires sous influence: la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public. *Télescope*, Volume 15, p 1-12.
- Bourgault, J., Dion, S., & Lemay, M (1993). Creating a Corporate Culture: Lessons from the Canadian Federal Government. In *Public Administration Review*, Volume 53, numéro 1, p73-80, Blackwell Publishing.
- Bourgon, J. Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (1997). *Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Récupéré en mars 2009 sur Bureau du Conseil privé: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=ar-ra/4rept96/chap6-fra.htm>
- Breed, K (2005). Visie op ambtelijk leiderschap. Een verkennende notitie ten behoeve van het Bureau Algemene Bestuursdienst. Capgemini Consulting Services.
- Bureau du Conseil privé (2002). Le Guide du ministre et du ministre d'État et du secrétaire d'État. Canada.
- Bureau du Conseil privé (2003). *Guide du sous-ministre*. Canada, 20 juin 2003.

- Bureau du Conseil privé (2006, Juin). *Au sujet du Greffier*. Récupéré en décembre 2008 sur gouvernement du Canada: http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?page=clerk-Greffier&lang=fra&sub=about-ausujet&doc=about-ausujet_f.htm
- Bureau du Conseil privé (2007, mars). *Administrateurs des comptes: lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires 2007*. Récupéré en septembre 2009, sur <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=ao-adc/2007/ao-adc-fra.htm>
- Bureau du Conseil privé (2008). *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*. Canada.
- Bureau du Conseil privé (2008, juin). *Affaires intergouvernementales*. Consulté le novembre 2008, sur Gouvernement du Canada.: http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=federal&sub=legis&doc=legis_f.htm#ftn1
- Bureau du Conseil privé (2008(a), février). *Communiqué de presse : Deuxième rapport du Comité consultatif sur la fonction publique*. Recupéré en juillet 2009, sur Gouvernement du Canada: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&doc=spsp-psps/psr-rfp/pmac-ccfp/20080222-fra.htm>
- Bureau du Conseil privé (2008oct). *Lignes directrices du Programme de gestion du rendement*. Ottawa.
- Bureau du Conseil privé (2009j, juillet). *Différences entre les provinces et les territoires du Canada*. Récupéré en septembre 2009, sur Affaires intergouvernementales: <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&page=provterr&sub=difference&doc=difference-fra.htm>
- Bureau du directeur des lobbyistes (2008). *La loi sur le lobbying: résumé des nouvelles exigences*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- Cabinet du Premier ministre (2009, juin). *Le Conseil des ministres*. Récupéré en juillet 2009, de Stephen Harper. Premier ministre du Canada: <http://www.pm.gc.ca/fra/cabinet.asp?featureId=8&pageId=38>
- CAF., (2006). *Le cadre d’auto-évaluation des fonctions publiques*, Edition belge, Bruxelles.
- Chemla-Lafay, A., & Chol, C (2006). *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l’OCDE*. Dossier réalisé par l’Institut de la gestion Publique et du Développement Économique.
- CLO (2007, août). *Processus de préqualification des sous-ministres adjoints (PPQSMA)* . Consulté le septembre 2009, sur Commissariat aux langues officielles. Observations: http://www.ocolclo.gc.ca/html/stu_etu_062002_5_f.php
- Comité consultatif sur la fonction publique (février 2008). *Deuxième rapport. À la poursuite d'une fonction publique de haut calibre*. Canada: Agence de la fonction publique du Canada.
- Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction (1998, janvier). *Premier rapport: janvier 1998*. Récupéré en septembre 2009, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/adcm1-fra.asp#compdm>
- Comité permanent des comptes publics (2005). *La gouvernance dans la fonction publique du Canada: Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*. 10ème rapport, Ottawa.
- Commission de la fonction publique du Canada (2008, oct). *Étude sur la mobilité des fonctionnaires. Rapport*. Ottawa.
- Commission de la fonction publique du Canada (2008 (c), novembre). *La vérification interne à la Commission de la fonction publique*. Récupéré en décembre 2008, sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/inta-veri/index-fra.htm>
- Commission de la fonction publique (2007, juillet). *Guide pour la mise en œuvre des lignes directrices en matière de mesures correctives et de révocations*. Récupéré sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/guides/revocation/index-fra.htm>
- Commission de la fonction publique (2007a, juillet). *L'évaluation du mérite*. Récupéré en septembre 2009, sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/guides/merit-merite/index-fra.htm>

- Commission de la fonction publique (2007(b), juillet). *Réexamen de la relève de la direction : planification du renouvellement de la fonction publique*. Récupéré sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/abt-aps/rprt/esr-rrd/ch03-fra.htm#N12>
- Commission de la fonction publique (2008). *L'impartialité de la fonction publique: un bilan*. Ottawa.
- Commission de la fonction publique (2008(a), Mai). *Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination*. Récupéré en décembre 2008 sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/frame-cadre/delegation/adai-idrmm/index-fra.htm>
- Commission de la fonction publique (2008(b)). *Responsabilités*. Récupéré en décembre 2008, sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/responsibilities-fra.htm>
- Commission de la fonction publique (2008(b), avril). *L'ABC du régime de gestion des activités politiques et les attributions des divers acteurs*. Récupéré en janvier 2009 sur <http://www.psc-cfp.gc.ca/plac-acpl/session-seance/03-2008/8h50-fra.htm>
- Commission de la fonction publique (2008ma, mars). *Activités politiques*. Récupéré septembre 2009, from <http://www.psc-cfp.gc.ca/plac-acpl/index-fra.htm>
- Conseil du Trésor (2005). Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires. Canada.
- Cote, A (2007). Leadership in the Public Service of Canada. Leaders, the leadership environment, and Canada's Public Service in the 21st Century. Public policy Forum.
- Deming, W. (1986), Out of the Crisis, MIT Center for advanced engineering study.
- Dwivedi, O. P., Mau, T. A., & Sheldrick, B (2009). *The Evolving Physiology of Government: Canadian Public Administration in Transition*. Ottawa: University of Ottawa press.
- École de la fonction publique du Canada (2009). École de la fonction publique du Canada. Votre partenaire en apprentissage. Répertoire 2009-2010. Ottawa.
- Exworthy, M. & Halford, S (1999). *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Fleury, J.-G (2002). Programme de gestion du rendement à la fonction publique fédérale du Canada. Régir la performance dans le secteur public. Colloque de haut niveau co-organisé par l'OCDE et l'Allemagne, Berlin, 13-14 mars 2002.
- Fonction publique 2000, le renouvellement de la fonction publique du Canada (1990). Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services.
- Forsey, E (2005, août). *Le système de gouvernement du Canada*. Consulté le novembre 2008, sur Les institutions du gouvernement fédéral: http://www.parl.gc.ca/information/library/idb/forsey/institutions_01-f.asp
- Giauque, D., & Caron, D (2004). Réformes administratives et gestion des ressources humaines : comparaison de la Suisse et du Canada. In *Revue internationale de politique comparée*. Volume 11, numéro 2, p 225-240.
- Gomery, J. H (2006). *Rétablir l'imputabilité. Recommandations*. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Gouvernement du Canada (2009, juin). *A propos du Bureau du Conseil privé*. Récupéré en juillet 2009, sur le Bureau du Conseil privé: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=about-apropos>
- Gouvernement du Canada (2009, mars). *Ministère des Finances Canada. Responsabilités*. Récupéré en septembre 2009, sur infosources: <http://www.infosource.gc.ca/inst/fin/fed02-fra.asp>
- Gouvernement du Canada (2009a, juillet). *Fiches d'information*. Récupéré en avril 2007, sur Loi fédérale sur l'imputabilité: <http://www.faa-lfi.gc.ca/fs-fi/fs-fi-fra.asp>
- Gow, L (2004). *Un modèle canadien d'administration publique?* Ecole de la fonction publique du Canada.
- Groupe de travail parlementaire (1996). Cadre d'évaluation : Projet d'amélioration des rapports au Parlement - Rapports sur le rendement.

- Heintzman, R (2009, mars). Measurement in public management: the case for defense. *Optimum*.
- Ketelaar, A., Manning, N., & Turkisch, E (2007). 20 Formules de gestion de la haute fonction publiques axées sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. document de travail sur la gouvernance publique. Editions OCDE.
- Laliberté, J (2009). *Les fonctionnaires. Politique, bureaucratie et jeux de pouvoir*. Québec: Edition du Septentrion.
- Lindquist, E (2006). Un moment déterminant: connaître et faire connaître l'évolution de la fonction publique canadienne. Ecole de la fonction publique du Canada.
- Lynch, K (2009). Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada. Ottawa: Bureau du Conseil privé.
- Lynch, K (2009). Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada. Ottawa: Bureau du Conseil privé.
- Madore, O (2006). Les dépenses du gouvernement fédéral: mécanismes de contrôle a priori et a posteriori. Canada: Bibliothèque du Parlement.
- Nininger, J (2004). Le renouveau des organisations. Gérer les transitions des effectifs. Canada: Centre canadien de gestion.
- OCDE (1999). Le contrat de performance. Leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance. Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public.
- OCDE (2003). Gérer la Haute fonction publique. La réforme de la haute fonction publique dans les pays membres de l'OCDE. Note de synthèse.
- OECD (2008). The senior civil service in national governments of OECD countries. Report written by Salvador Parrado Dies.
- Parlement du Canada (2007, septembre). *Comité permanent des comptes publics: son mandat*. Récupéré en janvier 2009, sur <http://www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/AboutCommittees.aspx?Cmte=PACP&Language=F&Mode=1&Parl=39&Ses=1>
- Peeters, G (2001). La gouvernance au 21ème siècle: revitaliser la fonction publique. Laval: presse de l'université de Laval.
- Rapport du Vérificateur général du Canada (1993). Chapitre 6: La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis.
- Saugey, B., Peyronnet, J.-C., Cointat, C., Arnaud, P., Alfonsi, N., & Frimat, B (2005-2006). *La réforme de l'Etat au Canada - L'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon*. rapport d'information n°152, déposé le 5 janvier 2006.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2003). *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Ontario.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2007). Guide pour la préparation des présentations au Conseil du Trésor. Canada.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2007, b). *Cadre de responsabilisation de gestion du CT*. Récupéré en novembre 2008, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-fra.asp>
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2008, décembre). *Le Président du Conseil du Trésor reçoit le rapport du comité Stephenson*. Récupéré en juillet 2009 sur le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada: <http://www.tbs-sct.gc.ca/nou/20080218-fra.asp>
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009a, juin). *Plan d'action lié au labyrinthe de règles pour 2008-2009*. Récupéré en juillet 2009, sur Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada: <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/wr-lr/sum-som-fra.asp>
- Secrétariat du Conseil du Trésor (1999). Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada. Canada.
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2006). *Un profil de la Fonction publique du Canada*. Canada.
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2006, avril). *Programme de gestion du rendement. Annexe E: Glossaire des termes*. Récupéré en septembre 2009, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/pmptrm-fra.asp>

- Secrétariat du Conseil du Trésor (2007, avril). *Bureau du contrôleur général: Mandat*. Récupéré en Décembre 2008, sur Secrétariat du Conseil du Trésor: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ocg-bcg/abu-ans/abu-ans-fra.asp>
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2008avr, avril). *Planification intégrée : un guide pour les sous-ministres et les cadres supérieurs*. Récupéré en septembre 2009 sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/iph01-fra.asp>
- Secrétariat du Conseil du Trésor (2009, avril). *Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction*. Consulté le juillet 2009, sur Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/adcm11-fra.asp>
- Senior Personnel and Special Projects Secretariat (2008). *Performance Management Program Guidelines*. PrivyCouncil Office. February 2008.
- Serson, S (2001). *La démographie des cadres (EX) et groupes de La Relève de la Fonction Publique*: Canada: Agence de la fonction publique.
- Smith, A (2006). *La responsabilisation des sous-ministres devant le Parlement*. Ottawa: Library of parliament.
- Smith, A (2006, b). *Le personnel du cabinet des ministres: questions de responsabilité et d'éthique*. Canada: Bibliothèque du Parlement.
- Tajfel, H. & Turner, J. C (2004). *An integrative theory of intergroup conflict*. In M.J.Hatch & M. Schultz (Eds.), *Organizational identity. A reader* (pp. 56-65). Oxford: Oxford University Press.
- Vandenabeele, Wouter (2007). *Towards a Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach*. *Public Management Review*, 9, 545-556.

10. Entretiens

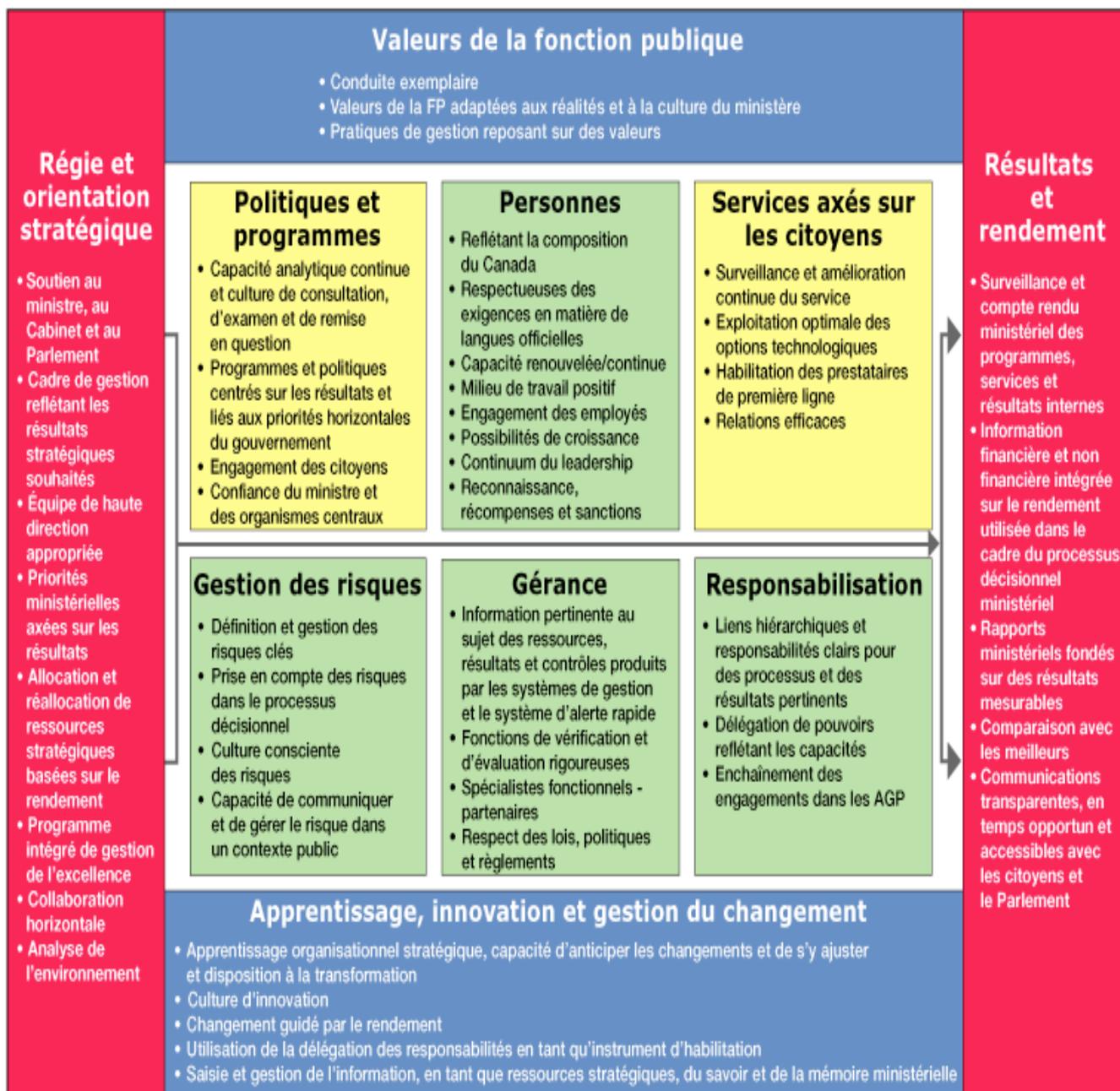
Réalisés en mai 2009

- *Jacques Bourgault*: Professeur associé à l'École nationale d'administration publique, Université de Québec.
- *L'honorable Jocelyne Bourgon*: Greffier du Conseil et Secrétaire du Cabinet de 1994 à 1999.
- *Caroline Guest et Line Morin-Smith*: Gestionnaire du portefeuille PGR, Bureau du dirigeant principaux ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor
- *Ralph Heintzman*: Professionnel en résidence à l'Université d'Ottawa, ancien vice-président de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, sous-ministre adjoint au Conseil du Trésor et vice-président au Centre canadien de gestion.
- *Luc Juillet*: Professeur agrégé et Directeur de l'École supérieure d'affaires publiques et internationale, Université d'Ottawa.
- *Denis Saint Martin*: Professeur agrégé en Science politique, Directeur du Centre d'excellence sur l'Union européenne, Université de Montréal et McGill University.
- *Steven Misener*: Directeur du Développement du leadership du Personnel supérieur au Bureau du Conseil privé.
- *Michel Robillard*: directeur au Secrétariat du Trésor, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

11. Annexes

11.1 Annexe 1 : Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)

Annexe 1A: Indicateurs du CRG (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007 (b))



Annexe 1B: Echelle d'évaluation du CRG (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2006oct)

| | |
|----------------------------|---|
| Attention Requise | <ul style="list-style-type: none"> ■ Lacunes importantes ou lacunes pour la plupart des mesures répertoriées pour l'indicateur ou ■ L'attention portée aux lacunes est inadéquate. |
| Possibilité d'amélioration | <ul style="list-style-type: none"> ■ Lacunes mineures ou lacunes pour certaines mesures répertoriées pour l'indicateur et ■ On voit néanmoins qu'une certaine attention est portée aux lacunes et qu'il y a des progrès. |
| Acceptable | <ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune lacune importante dans les mesures et ■ Satisfait aux attentes du SCT. |
| Fort | <ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune lacune dans les mesures et ■ Performance durable pour l'indicateur qui dépasse les attentes du SCT, permettant ainsi une performance solide et continue. |
| Sans Objet | <ul style="list-style-type: none"> ■ Ne s'applique pas au ministère ou à l'organisme |

11.2 Annexe 2: Engagements génériques concernant les Résultats de gestion (Bureau du Conseil privé, 2008oct, 11-12)

Les engagements qui suivent reflètent les principales responsabilités organisationnelles et de gestion décrites dans le Cadre de responsabilisation de gestion.

Valeurs de la fonction publique

De par leurs actions, les dirigeants de l’organisme soulignent continuellement l'importance des valeurs et de l'éthique de la fonction publique dans les efforts déployés pour fournir des résultats aux Canadiens (il s'agit de valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et axées sur les personnes).

Gouvernance et orientation stratégique

Les conditions essentielles – cohérence interne, discipline organisationnelle et harmonisation en fonction des résultats – sont réunies pour assurer une orientation stratégique efficace, appuyer le ministre responsable et le Parlement, et obtenir des résultats.

Politiques et programmes

La capacité organisationnelle de recherche et d'analyse est développée et maintenue afin de permettre la formulation d'options de haute qualité en matière de politiques, de conception de programme et de conseils à l'intention des ministres.

Personnes

L’organisme possède les effectifs et le milieu de travail voulus et met l'accent sur l'acquisition des compétences et le leadership pour assurer son succès et un excellent avenir pour la fonction publique du Canada.

Services axés sur les citoyens

Les services sont axés sur les citoyens, les politiques et programmes sont élaborés selon l'approche « extérieur-intérieur » et les partenariats sont encouragés et gérés efficacement.

Gestion des risques

L'équipe de la haute direction définit clairement le contexte général et les pratiques de gestion proactive des risques organisationnels et stratégiques.

Gérance

Le régime de contrôle de l'organisme (actif, fonds, effectifs, services, etc.) est intégré et efficace, et tous les employés en comprennent bien les principes sous-jacents

Responsabilisation

Les responsabilités en ce qui concerne les résultats sont clairement attribuées et correspondent aux ressources, et les délégations tiennent compte des capacités.

Résultats et rendement

Les renseignements pertinents sur les résultats (internes, services et programmes) sont recueillis et utilisés pour prendre des décisions organisationnelles, et les rapports publics sont équilibrés, transparents et faciles à comprendre.

Apprentissage, innovation et gestion du changement

L'organisme gère par l'innovation et la transformation continues, favorise l'apprentissage organisationnel, attache de l'importance au savoir organisationnel et apprend de son rendement.

11.3 Annexe 3: engagements génériques en matière de leadership (Bureau du Conseil privé, 2008oct, pp.13-15)

Résultats de leadership : Engagements génériques

Les engagements qui suivent reflètent les compétences en leadership nécessaires à l'exécution efficace des responsabilités du poste.

VALEURS ET ÉTHIQUE - Service empreint d'intégrité et de respect

Un dirigeant efficace :

- démontre valeurs et éthique, y compris le Code, dans ses comportements personnels;
- intègre valeurs et éthique, y compris le Code, dans les pratiques organisationnelles;
- prend des décisions sans favoritisme ni parti pris;
- montre et suscite un engagement à l'égard du mandat de l'organisme, d'un service axé sur les citoyens et de l'intérêt public;
- offre des conseils courageux et agit avec le courage de ses convictions;
- sait déceler et harmoniser les valeurs concurrentes;
- instaure une culture de collaboration inclusive et diversifiée qui prend appui sur les politiques en matière de langues officielles et d'équité en emploi;
- incarne, communique et façonne une culture de respect pour les gens et pour les principes de la fonction publique.

RÉFLEXION STRATÉGIQUE – Innovation grâce à l'analyse et aux idées

Analyse

Un dirigeant efficace :

- dénote une profonde compréhension des lois et du domaine;
- identifie les liens entre les tendances mondiales, sociétales et économiques, les préoccupations des intervenants, le programme de l'organisme, les valeurs de la fonction publique ainsi que les questions régionales et horizontales;
- extrait les enjeux clés de contextes complexes, ambigus et instables;
- étudie les problèmes en profondeur avant d'élaborer des solutions.

Idées

Un dirigeant efficace :

- fait preuve d'un bon jugement et offre des conseils éclairés;
- élabore une vision et des plans en se fondant sur la vision globale et les politiques de la fonction publique et du portefeuille, et sur le contexte national et international;
- met de l'avant, au-delà du statu quo, la contribution possible de son organisme à la société;
- établit les objectifs transformationnels nécessaires dans une perspective vaste et avec des échéances à long terme;
- favorise la discussion et suscite des idées qui transcendent les échelons hiérarchiques, les ensembles de compétences et qui proviennent de différents intervenants;
- sait prévoir les nouveaux enjeux et l'évolution du contexte et élabore rapidement des stratégies visant à résoudre les problèmes ou à saisir les occasions qui se présentent;
- enseigne aux autres et apprend d'eux.

Engagement – Mobilisation des gens, des organisations et des partenaires

Un dirigeant efficace :

- développe des relations de travail efficaces et un climat de confiance avec les partenaires et les intervenants;
 - assure la liaison et établit des liens entre les partenaires et les intervenants;
 - mobilise et motive les équipes afin d'atteindre les objectifs;
 - nourrit un sentiment d'engagement vers l'excellence et de dessein commun en mettant en valeur la vision à l'interne et à l'externe;
 - collabore avec des partenaires stratégiques afin d'atteindre les objectifs communs et ceux de l'organisme;
 - élabore et met en œuvre des stratégies efficaces de communication et d'engagement avec les partenaires;
 - obtient de l'appui grâce à son influence, à la négociation et à un équilibre entre les intérêts;
 - écarte les obstacles à la collaboration;
- *collabore avec d'autres sous-ministres à un collectif de travail visant à renforcer l'efficacité et l'efficacité.

EXCELLENCE EN GESTION – Prestation par le biais de la gestion par l'action, de la gestion de l'effectif et de la gestion des finances

Gestion par l'action : Conception et exécution

Un dirigeant efficace :

- A. dirige le changement organisationnel de manière à maximiser les résultats de l'organisme et du portefeuille;
- B. bâtit une organisation efficace et durable grâce à la gérance et à la gouvernance;
- C. conçoit, harmonise et intègre les structures, les systèmes et les équipes afin de mieux atteindre les objectifs;

- D. intègre le plan d'affaires à un cadre de gestion transparent;
- E. intègre aux pratiques de l'organisation les éléments relatifs à la fonction de contrôleur, au Cadre de responsabilisation de gestion, ainsi qu'aux lois, règlements et politiques fédéraux;
- F. s'acquitte de ses obligations de responsabilisation en matière de gestion;
- G. applique et favorise des pratiques de gestion stratégique du risque;
- H. intègre les questions liées aux ressources humaines, aux finances, à la technologie informatique, à la gestion informatique et aux communications à la planification et aux activités;
- I. revoit ses objectifs et ses plans afin de les adapter aux nouvelles conditions ou priorités;
- J. s'en tient à un plan d'action malgré une information incomplète, si nécessaire;
- K. prend des décisions, applique des mesures urgentes et garde son calme en situation de crise; reconnaît avoir commis des erreurs et apporte les correctifs nécessaires.

Gestion de l'effectif - Les personnes et l'effectif

Un dirigeant efficace :

- consacre du temps à la gestion et au perfectionnement des personnes, tant sur le plan individuel que collectif;
- s'occupe des gens et remonte le moral du personnel;
- donne une orientation claire sur les priorités;
- encourage la prise raisonnable et stratégique de risques;
- reconnaît et récompense les résultats et réagit de façon constructive aux contretemps;
- donne de la rétroaction claire et honnête, et gère les problèmes de rendement;
- rehausse la responsabilisation et l'importance de la gestion de l'effectif au sein de la collectivité des cadres supérieurs;
- donne aux personnes des occasions d'apprentissage continu, ainsi que le soutien et les outils dont elles ont besoin;
- s'assure que l'effectif a la capacité et la diversité nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs;
- met sur pied des systèmes de ressources humaines rigoureux et s'acquitte de ses obligations de responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines;
- collabore avec les autres sous-ministres concernant les initiatives et enjeux liés aux ressources humaines.

Gestion des finances - Budgets et biens

Un dirigeant efficace :

- met en œuvre des stratégies visant l'efficacité des opérations et l'optimisation des ressources;
- met sur pied, exploite et surveille des systèmes rigoureux pour la gestion de l'information financière, ainsi que pour la vérification interne et l'évaluation;
- s'acquitte de ses obligations de responsabilisation en matière de gestion des finances et des biens;
- délègue les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation de rendre compte aux niveaux appropriés;
- donne suite aux vérifications, aux évaluations et aux autres renseignements objectifs sur le rendement;
- lie les renseignements relatifs aux finances et au rendement;
- gère activement les questions de gérance, p. ex. préside des comités de vérification et d'évaluation, cherche à effectuer des réaffectations stratégiques.

11.4 Annexe 4: Chronologie des réformes administratives du Canada (MANDATE, 2010, Louvain-la-Neuve).

| <i>Année</i> | <i>Réforme</i> | <i>Quels sont les objectifs ?</i> | <i>Lien avec les variables dépendantes de MANDATE</i> | <i>Quelles sont les résultats de ces réformes ?</i> |
|--------------|--|--|---|---|
| 1986 | APRM : accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. | Flexibilisation dans la gestion des crédits de leur département. | Gestion de la performance. | Résultats limités. Actuellement, seulement 1/3 des sous-ministres ont développé des APRM. |
| 1987 | Programmes de gestion concertée. | Développer de manière concertée les priorités managériales annuelles entre les administrateurs et le Conseil du Trésors. | Gestion de la performance. | Résultats limités. |
| 1990 | Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique. | Ce rapport identifie les principes et objectifs devant guider le processus de renouvellement de l'administration canadienne et résoudre ses problèmes (ex : proliférations des contrôles et procédures, faible moral des fonctionnaires...). | / | N'atteint pas les objectifs escomptés. Apparaît comme un exercice top-down avec peu d'action. |
| 1994 | Rapport : revue des programmes. | Forte réduction des effectifs et restructuration des dépenses. Nb : en 1993, la taille du gouvernement avait déjà été réduite de 35 à 23 départements. | Identité et perception du rôle des fonctionnaires. | Ces mesures, associées au gel des salaires du aux crises économiques, la diminution des possibilités de promotion et la rémunération non-compétitive entraînent une « crise tranquille ». |
| 1996 | Projet d'amélioration des rapports au Parlement. | Améliorer la transmission d'informations relative à la gestion des dépenses au Parlement. Nb : en 1987, la possibilité d'appeler un sous-ministre devant le Parlement est mis en place. Ceux-ci s'expriment au nom de leur ministre. | Relation institutionnelle. | Le Parlement étudie peu les rapports qui lui sont transmis. |
| 1997 | Initiative « la Relève ». | Rénover la GRH et mettre au point un plan d'action dans les domaines du recrutement, de la loyauté et de la rémunération. | Gestion de la performance. | / |
| 1998 | Réseau « leadership » (depuis 2007 = secteur du leadership et de la gestion des talents depuis 2007) | Promouvoir des réformes visant à renouveler les effectifs de la fonction publique et à créer des réseaux entre les fonctionnaires. | Identité et perception du rôle des fonctionnaires. | / |
| 1999 | PGR : nouvelle rémunération suivant les rendements. | Outil de gestion visant à encourager la productivité des dirigeants. | Gestion de la performance. | / |

| | | | | |
|--------------------|---|---|-----------------------------------|----------|
| <p>2003</p> | <p>-Cadre de responsabilisation de gestion (CRG)</p> <p>- Loi sur la modernisation de la fonction publique.</p> | <p>- Renforcement du système d'évaluation des « contrats de performance ».</p> <p>-Notamment, création de l'agence de GRH de la fonction publique du Canada (AGRHF) visant à instaurer une gestion moderne de la fonction publique.</p> | <p>Gestion de la performance.</p> | <p>/</p> |
| <p>2006</p> | <p>- Loi sur la responsabilité</p> | <p>- Accroître la responsabilisation et la transparence des activités gouvernementales</p> | <p>Gestion de la performance.</p> | <p>/</p> |

11.5 Annexe 5: Nouvelle structure de gouvernance de la Gestion des ressources humaines (Lynch, 2009, p.41)

