

La fonction publique du Canada: bilan des succès, réformes à venir

Discours prononcé par

**Jocelyne Bourgon, présidente du
Centre canadien de gestion**

lors d'un déjeuner-causerie

de l'IAPQ

**Québec
le 14 octobre 1999**

La fonction publique du Canada: bilan des succès, réformes à venir

Jocelyne Bourgon

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de me joindre à vous aujourd'hui. On m'a demandé de vous parler du « rôle du gestionnaire comme moteur de changement » et de brosser un tableau des grandes tendances des réformes dans les pays de l'OCDE. Je veux bien... mais j'ajouterai à mon survol, si vous le permettez, une petite touche personnelle en puisant à même mon expérience des dernières années.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais rendre hommage à celles et à ceux qui font carrière dans le secteur public, en particulier aux gestionnaires.

Les gestionnaires qui ont œuvré dans le secteur public du début des années 50 au début des années 80 ont exercé leurs fonctions dans une période marquée par une croissance et une expansion continues. Certes, ils ont eu leur part de défis à relever. Ils ont notamment contribué à bâtir l'économie d'après-guerre. Ils ont aussi conçu nos grands programmes sociaux (l'assurance-chômage, les régimes de retraite, les systèmes de santé et d'éducation). Cette longue période d'expansion s'est soldée par un déséquilibre... Dans les années 70, il était déjà clair que l'équilibre entre les moyens collectifs des citoyens et le rôle de l'État était rompu... personne n'aura réussi à apporter à temps les correctifs nécessaires.

C'est pourquoi celles et ceux qui ont occupé des postes de gestionnaire dans le secteur public au cours des vingt dernières années ont dû composer avec différentes mesures de redressement des finances publiques et de recalibrage du rôle de l'État, et ce dans une période de décroissance continue. Gérer dans ce contexte est une tâche colossale. Ces gens méritent notre respect et notre admiration parce qu'ils ont jeté les bases d'une fonction publique moderne au prix d'immenses sacrifices personnels.

Soyons honnêtes, s'ils avaient le choix, la plupart des gestionnaires préféreraient gérer en période de croissance. Il faut des aptitudes remarquables pour gérer de façon humaine et compétente en période de décroissance. Mais il faut encore plus de talent, un cœur solide et une main ferme pour gérer simultanément décroissance et modernisation. Nous devons à cette génération de gestionnaires et à celle en fonction aujourd'hui d'avoir aidé le Canada à reconquérir son indépendance financière et, par le fait même, d'avoir redonné aux divers paliers de gouvernements la capacité de préparer l'avenir. Nous leur devons aussi d'avoir modernisé la prestation des services publics pour mieux répondre aux besoins des citoyens. Leurs réformes ont pour nom « guichets uniques », « intégration verticale » (entre gouvernements), « intégration horizontale » (entre ministères), « guichets électroniques », « réseautage », « partenariats » « alliances stratégiques » ou « gestion transversale ».

Certaines fonctions publiques ont réformé leur capacité d'analyse et d'élaboration de politiques. Une fonction publique professionnelle non partisane, digne de ce nom, se reconnaît à sa capacité de donner des conseils en s'appuyant sur une connaissance approfondie des sujets. Enfin, d'autres fonctions publiques, mais elles sont peu nombreuses, ont commencé à moderniser leurs pratiques de gestion, et en particulier la gestion des ressources humaines. Quelles que soient les circonstances particulières à chaque fonction publique, les gestionnaires qui ont œuvré au cours des vingt dernières années et celles et ceux encore en fonction aujourd'hui ont jeté les bases de la fonction publique qui sera appelée à servir les citoyens à l'ère du savoir.

Qu'avons-nous appris? Ou, si vous préférez, quelles leçons pourrais-je dégager de mes dix dernières années comme sous-ministre dont cinq ans comme secrétaire du Cabinet? Comme étudiante en gestion, quelles leçons puis-je tirer de ma pratique et des efforts de mes collègues au Canada et ailleurs?

J'en mentionnerai cinq.

Premièrement, le concept du rôle de l'État du gouvernement au pouvoir est un facteur important des réformes du secteur public. La philosophie et les convictions personnelles de Margaret Thatcher, de Bill Clinton, de Jean Chrétien, de Mike Harris ou de Lucien Bouchard influencent la nature des réformes du secteur public.

Certains dirigeants croient à la prépondérance du marché. Pour eux, le rôle de l'État est d'établir les règles du jeu et de corriger au besoin les déficiences du marché. D'autres sont d'avis qu'une société performante doit reposer sur deux piliers : une économie de marché florissante et un système démocratique. Ceux-là recherchent un équilibre entre le secteur privé et le secteur public.

Dans un régime démocratique, tous les points de vue sont entendus. Mais, en dernière instance, ce sont les citoyens qui décident du point de vue qui prévaudra et de la formation qui sera portée au pouvoir. Quel que soit le résultat, les convictions personnelles des femmes et des hommes à la tête du gouvernement jouent un rôle primordial, parce que les réformes du secteur public sont indissociables du rôle de l'État dans la société.

Deuxième leçon : les leaders de la fonction publique professionnelle jouent un rôle déterminant dans le succès des réformes. Pour réussir une réforme, trois ingrédients sont nécessaires : la création d'un partenariat entre la classe politique et la fonction publique professionnelle; l'exercice d'un jugement politique pour cerner l'ampleur et la nature des réformes qui sauront mériter l'appui du public; l'exercice d'un jugement professionnel quant à la faisabilité des réformes et pour déterminer la meilleure façon d'obtenir les résultats visés.

Lors de réformes importantes, le calibre des gestionnaires se révèle pleinement. La fonction publique mérite d'être guidée par des gens qui croient profondément à l'importance de cette institution et qui se préoccupent du bien-être de toutes celles et ceux dont ils ont la charge. Dans les moments difficiles, l'exemple doit venir de haut.

Troisième leçon : les réformes importantes nécessitent des décisions importantes. On ne peut pas à la fois amenuiser le rôle de l'État, réduire les services et prétendre que rien ne va changer. On

ne peut pas non plus diminuer les ressources financières et accroître la charge de travail sans affecter la qualité des services aux citoyens. Moderniser le secteur public, c'est d'abord et avant tout faire des choix quant au rôle que l'État sera appelé à jouer à l'avenir. Les changements à la marge, l'obligation de faire plus avec moins, les gels de salaires et les compressions horizontales sont des mesures qui ne permettent pas de réformer le rôle de l'État. Avec le temps, elles sapent le moral des employés et minent le respect des citoyens à l'égard de leurs institutions démocratiques.

Quatrième leçon : pour moderniser le secteur public, il faut en respecter les principes, les valeurs et le génie qui lui sont propres. Il est faux de penser que l'on peut gérer le secteur public comme on gère une entreprise. Il y a des limites à emprunter les pratiques, le langage et les valeurs du secteur privé.

Il faut connaître et respecter les pratiques du secteur privé. À l'occasion, on peut s'en inspirer, mais quand vient le temps de les appliquer au secteur public, il faut les rendre conformes à l'esprit de la fonction publique, qui est une institution au service des citoyens et de l'intérêt collectif. Les « next step agencies » en Grande-Bretagne, les ententes contractuelles en Australie, les accords d'imputabilité et les primes de rendement en Nouvelle-Zélande et au Canada sont autant de pratiques empruntées au secteur privé qu'il faut réinventer avant de les appliquer au secteur public.

Cinquième et dernière leçon : vous avez le pouvoir de changer le monde. Des leaders compétents et des réformes bien pensées ont toutes les chances de réussir. Les réformes doivent faire appel à l'intelligence et à la volonté de servir des employés de même que laisser place à la créativité et à l'imagination. La capacité de mobilisation du secteur public est considérable. À en juger par mon expérience, il y a bien moins de résistance au changement qu'on ne le pense généralement. La fonction publique se compose de gens fiers qui veulent moderniser leur institution.

Voilà, chers collègues, quelques leçons que je retiens de mes dernières années comme sous-ministre et secrétaire du Cabinet.

La question est maintenant de savoir quelle sera la nature des réformes que nous serons appelés à gérer au cours des prochaines années. Permettez-moi de vous soumettre quelques pistes.

L'économie du savoir est déjà une réalité. En fait, le Canada est à bien des égards à l'avant-garde de cette révolution. Treize millions de Canadiens utilisent Internet; ce nombre d'utilisateurs a doublé en deux ans. Le Canada est en tête de liste des pays du G7 en ce qui a trait au nombre d'ordinateurs et de téléphones per capita ainsi qu'à l'usage du multimédia. La moitié du PIB canadien dépend de l'économie du savoir.

L'économie se transforme, la société se transforme et le secteur public se transforme également.

Une révolution tranquille est en cours dans le secteur public. Cette transformation se produit sous nos yeux et les pays qui sauront saisir l'occasion pourront se doter d'une fonction publique d'avant-garde qui leur procurera un avantage concurrentiel important.

Laissez-moi vous donner quelques exemples de la transformation en cours.

Le travail des employés de l'État est de plus en plus complexe. Il fut un temps où l'on pouvait décrire aisément les tâches des employés, regrouper les titulaires de fonctions semblables dans des corps d'emploi bien définis, associés à des règles et à des conditions d'emploi précises.

Ce temps est révolu. Une portion croissante du travail dans le secteur public dépend de la créativité et de l'initiative d'équipes multidisciplinaires interministérielles travaillant de concert à la solution de problèmes.

La nature du travail se transforme, passant du tangible à l'intangible, des tâches précises aux défis d'ensemble.

Fini le temps où gérer se résumait à planifier, à organiser, à diriger et à contrôler. Le travail des gestionnaires se transforme également; on ne commande pas l'innovation, on ne contrôle pas la créativité. Les employés du secteur public deviennent des innovateurs, ses gestionnaires des leaders qui invitent au dépassement de soi et à la recherche de solutions nouvelles.

La gouvernance du secteur public se transforme. Nos structures de gouvernance verticales s'appuient sur des traditions parlementaires et des conventions constitutionnelles bien établies. Mais le travail du secteur public se fait de plus en plus par l'entremise de réseaux qui mettent à contribution une multitude de partenaires à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Nous disposons d'un siècle de littérature sur la question de l'imputabilité en mode vertical, mais il n'y a pratiquement pas de littérature sérieuse sur la gestion transversale dans un régime parlementaire. Nos gestionnaires ont le besoin pressant d'un guide des meilleures pratiques de réseautage et de gestion des questions transversales. Là encore, le Canada est à l'avant-garde dans ce domaine.

Traditionnellement, l'information circulait de haut en bas et servait à asseoir le pouvoir de ceux qui y avaient accès. Aujourd'hui, la vaste majorité de l'information vient de l'extérieur de l'organisation et transite latéralement bien avant de se rendre au sommet.

Il y a enfin la question de la formation professionnelle, que nous connaissons bien, mais nous n'avons pas encore saisi l'importance de l'apprentissage continu pour le secteur public. Il y a dix ans à peine, soixante pour cent de notre main-d'œuvre se composait de cols bleus et de travailleurs manuels. Dix ans plus tard, elle se compose à soixante pour cent de travailleurs du savoir et de diplômés universitaires. La fonction d'une large proportion de vos employés est de recueillir, d'analyser, de synthétiser et de fournir de l'information sous diverses formes.

Pour préparer le secteur public à répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens dans une économie et une société axées sur le savoir, il nous faudra entreprendre des réformes importantes.

Nous avons toujours accordé une place prépondérante au savoir. Il nous faut maintenant devenir une organisation apprenante. Nous devons passer de la formation professionnelle à l'apprentissage continu. Nous devons mettre la puissance des technologies modernes au service de celles et de ceux qui travaillent au service des citoyens. Notre plus grand défi sera d'inventer un nouveau modèle de gestion qui remplacera le modèle bureaucratique du passé.

Le Centre canadien de gestion veut être le partenaire privilégié des gestionnaires du secteur public, de celles et de ceux qui auront à relever les défis dont je vous ai parlé et qui croient à l'importance de l'excellence dans le secteur public.

Gérer, c'est puiser à la source de son humanité pour atteindre des résultats ambitieux. Le métier de gestionnaire est un métier difficile qui ne convient pas à tout le monde. Mais, si vous possédez les qualités nécessaires, il vous procurera des moments de grand bonheur. Gérer, c'est aller à l'école de la nature humaine. La gestion dans le secteur public fait appel à l'âme, aux sentiments nobles et au désir de servir. Il n'y a pas de plus grande récompense que de se voir donner la chance de contribuer, même modestement, au bien public, à l'intérêt collectif, à l'histoire de son pays.

Quant à moi, rien ne saurait me faire davantage plaisir que de vous épauler dans les défis qui vous attendent.