



Recherche, Études, Veille

# 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE

## Convergence et systémique

---

Fiche pays

MAI 2006

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

**Ce dossier a été réalisé par le Département RECHERCHE, ÉTUDES, VEILLE**

Annie CHEMLA-LAFAY, Randhir AULUCK, Céline CHOL, Brigitte COUÉ,  
Marie-Thérèse DELEPLACE, Brigitte DENGLER, Michel MARÉCHAL

## Canada (administration fédérale)

Chef de l'État	La reine Elizabeth II
Premier ministre (nomination 6 février 2006)	Stephen HARPER
Régime	Mon. const. ; Fédération, régime parlementaire
Nombre de provinces	10+3 territoires
Superficie	9 976 000 Km <sup>2</sup>
Population	31.630 millions (2006) dont 17 % étrangers
Capitale	Ottawa (1 080 986 habitants)
Siège du gouvernement et centre administratif	Ottawa
PIB (2005)	1 092 260 millions \$ Can
PIB par habitant	35 597 \$US (2004)
Croissance du PIB	3.6 % (2004)
Taux d'inflation	2.2% (mars 2006)
Taux de chômage	6.3% (mars 2006)

### Identité constitutionnelle de la fédération

**Au Canada, la Loi constitutionnelle de 1867 a donné naissance à la fédération canadienne.** Elle définit le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. **La Loi constitutionnelle de 1982 a complété ce dispositif.**

Le pouvoir exécutif appartient à la Couronne (le Gouverneur général du Canada y représente la Reine Elizabeth). Il est exercé par le Premier ministre fédéral -ou provincial dans le cadre d'une province - et de son Cabinet. **Il s'agit d'une monarchie constitutionnelle**

Les dix provinces et les trois territoires forment **une fédération.**

**Le Parlement est formé de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Ces instances exercent leur pouvoir respectif dans la cadre d'une démocratie parlementaire.**

La Constitution limite à cinq ans la durée d'une mandature (élections tous les 3 ou 4 ans).

### La recherche de « résultats », ou comment entrer dans un mouvement de réformes

Au début des années 90, le gouvernement fédéral du Canada confronté à un déficit budgétaire et à une crise économique grave a cherché les voies d'un changement et transformé ses procédures administratives. Des réformes radicales ont permis d'introduire une nouvelle culture de la performance, celle de la « **gestion axée sur les résultats** » articulée à la nécessité de satisfaire les besoins des « clients », dans le cadre de la préservation de « l'intérêt général ». L'ensemble des services -qui disposent des ressources humaines et financières nécessaires- ont eu la responsabilité d'obtenir les résultats attendus dans la mise en oeuvre des priorités gouvernementales.

De cette culture nouvelle, il résulte une volonté de gérer le plus efficacement possible l'organisation administrative. Vingt ans plus tard, l'observateur perçoit que c'est par l'articulation entre éléments d'une réforme budgétaire et recherche d'une modernisation permanente de la fonction publique, dans le respect des valeurs fondatrices et du leadership, que le Canada est parvenu à assainir ses finances publiques.

Deux grandes initiatives, l'« **Examen des programmes** » et « **Repenser le rôle de l'État** » ont été confortées en 1997 par la désignation du Conseil du Trésor en tant que « **Conseil de gestion du gouvernement** ». Il a en charge l'élaboration de guides et de conseils destinés aux gestionnaires en vue d'améliorer leur gestion.

Dès l'année 2000, manière d'entrer dans le 3<sup>ème</sup> millénaire, le Canada a lancé un nouveau programme « **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes** »<sup>1</sup>. Élément central, il place au cœur des préoccupations gouvernementales la volonté « d'offrir de façon plus économique aux citoyens les services et programmes de grande qualité qu'ils espèrent... et qu'ils méritent »<sup>2</sup>. La clé de cette préoccupation est de donner une cohérence au tryptique « client/citoyen/ contribuable » dont les aspirations et les intérêts peuvent a priori sembler contradictoires. Venant après des résultats

<sup>1</sup>« **Des résultats pour les Canadiens et les canadiennes, un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada** ». Message de Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor.

<sup>2</sup> ibidem

économiques et financiers qui inscrivent le Canada parmi les pays les plus performants de l'OCDE, il s'agit bien d'une démarche qualité qui est, à maints égards, exemplaire.

## 1. Efficacité, efficience

« Une vision intégrée des dépenses permet d'évaluer l'intégrité des programmes existants, de servir de fondement à la définition des priorités et d'établir le meilleur rapport Qualité/prix pour le contribuable ».

### Performance, quelques chiffres clés<sup>3</sup>

Le Canada :

- a obtenu le plus important redressement budgétaire depuis 1992
- a dégagé un excédent budgétaire en 2003 et 2004 (9, milliards de dollars canadiens soit 0,7% du PIB) - toutes les administrations ont contribué à cet excédent grâce à une forte baisse des dépenses des programmes
- a diminué sa dette jusqu'à un niveau estimé à 31% du PIB en 2004

Inscrite dans une stratégie de réformes qui a permis de rétablir l'équilibre budgétaire, l'administration fédérale canadienne est plus que jamais confrontée à l'obtention de résultats perceptibles et compréhensibles par les citoyens.

En 2000, le conseil de gestion du gouvernement a précisé le « **Cadre de gestion** » du changement autour de quatre engagements :

- placer les **citoyens** au cœur des préoccupations ;
- travailler dans le respect d'un ensemble de **valeurs** ;
- mettre en oeuvre la **gestion axée sur les résultats** ;
- étant donné la rareté des fonds publics, **effectuer des dépenses « judicieuses »** (utiles, pertinentes, celles qu'il est possible de justifier).

Passée la phase d'expériences-pilote<sup>4</sup>, l'un des nouveaux défis lancé par le gouvernement canadien est la généralisation de « **la gestion axée sur les résultats à l'ensemble des activités, des fonctions, des services et des programmes qui jouent un rôle important... qu'ils soient destinés aux canadiens... ou qu'ils relèvent de l'administration interne afin d'accroître leur «responsabilisation** ».

Au delà, le conseil de gestion du gouvernement a admis que « la gestion axée sur les résultats est loin de l'idéal ». Néanmoins, le gouvernement poursuit l'adoption d'une démarche d'identification entre points forts et points faibles des programmes. Aider les responsables à établir un cycle plus dynamique et réactif de planification, de mesure, d'analyse et d'ajustement et les communiquer en temps réel suppose un système d'informations performant.

### ■ Au niveau ministériel

Faire les dépenses utiles, vérifier la pertinence des programmes, intégrer l'information financière et non financière, centrer les actions et les organisations publiques autour des besoins, réaffecter si besoin est les ressources et réorganiser les programmes en fonction de l'évolution des priorités et la redéfinition des besoins, mettre fin à un programme lorsque le besoin est satisfait, conduit les ministères à développer une démarche intégrative (actions inscrites dans les priorités gouvernementales, mise en oeuvre, mesure des résultats, ajustements nécessaires, communication des résultats en temps utile aux divers acteurs...) qui prévoit les conditions d'exercice d'un contrôle. « **Ils doivent adopter la principe d'une gestion rigoureuse et avoir recours aux pratiques de la fonction moderne de contrôleur** »<sup>5</sup>

<sup>3</sup> « La performance financière du Canada dans un contexte international » - site du ministère des Finances - [www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpa2f.htm](http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpa2f.htm)

<sup>4</sup> « Mesure et gestion de la performance dans le secteur public » - Revue en ligne Optimum : [www.optimum.org](http://www.optimum.org)

<sup>5</sup> « Priorités du Bureau du contrôleur général pour 2005 – 2006, Consolider la vérification interne » - site du Secrétariat du Conseil du Trésor : [www.tbs-sct.bc.ca/organisation/](http://www.tbs-sct.bc.ca/organisation/)

### ■ Au niveau interministériel

La connaissance des objectifs des ministères mais aussi l'analyse interministérielle sont les deux piliers de l'information pour avoir une vision globale de l'action gouvernementale.

Les deux objectifs majeurs sont les suivants :

–évaluer la pertinence des programmes et examiner les meilleurs moyens de rendre les services (productivité à accroître, investissements éventuels, choix d'autres prestataires) ;

–analyser les dépenses pour mieux préciser les priorités nationales et faciliter le partage des pratiques exemplaires afin d'améliorer la performance globale.

« Dépenser judicieusement » oblige parfois le gouvernement à faire des choix difficiles, lorsqu'il s'agit d'investir dans de nouveaux projets ou de réaffecter les ressources (financières et humaines) et les immobilisations en fonction de nouvelles priorités.

La fonction budgétaire centrale incombe à la fois au ministère des finances et au Secrétariat du Conseil du Trésor. Les responsabilités du ministère des finances ont trait aux grands dossiers économiques et au cadre de la politique budgétaire. Ce ministère assume en outre la responsabilité directe liée à l'exécution de plusieurs programmes de transferts. Le ministre des finances dépose le budget devant le Parlement.

Depuis 1997, « Véritable service budgétaire », le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont devenus le « Conseil de gestion du gouvernement ». A ce titre, ces deux instances sont responsables des activités de gestion générale de l'administration publique fédérale, ce qui représente environ 30% des dépenses publique engagées au Canada.

## 2. Une administration « orientée client », soucieuse de la satisfaction des citoyens

*« Servir l'intérêt public, c'est trouver une équilibre entre les besoins des citoyens, ceux des clients et ceux des contribuables. »*

### ■ Les Canadiens et les Canadiennes d'abord

En tant que clients, les citoyens sont considérés comme ayant droit à un service accessible qui corresponde à leurs attentes autant qu'à leurs exigences d'amélioration. Simultanément, en temps que contribuables, ils souhaitent que leurs impôts soient utilisés au mieux et sans gabegie. A charge donc pour les agents publics –ou autres prestataires- de satisfaire le client à travers la qualité de leur prestation (chartes qualité et objectifs d'amélioration). Et à l'administration fédérale incombe la responsabilité d'accroître la confiance du citoyen en ses institutions, tout en gagnant la reconnaissance du contribuable satisfait par la performance de la gestion et le niveau de résultats atteint dans la maîtrise des dépenses.

### ■ La démarche « Citoyens d'abord »

En 1998, le Réseau du service axé sur les citoyens (Centre de gestion transformé fin 2003 en École de la fonction publique du Canada) a présenté le premier sondage intitulé « **Les citoyens d'abord** ». **Il apparaissait que les cinq déterminants de la qualité du service étaient la rapidité, les connaissances professionnelles et compétences, la courtoisie, la façon d'être traité et le résultat attendu et obtenu.**

Depuis, une véritable démarche d'études biennales permet d'approfondir les analyses et d'orienter les choix.

- Citoyens d'abord 2 (2000 - 2001) a élargi les thèmes de recherche à la production de services avec des modes particuliers (personne, téléphone, moyen électronique).

- La troisième édition (2002 - 2004) a mis l'accent sur les défis associés à la prestation multi-modes.

**Les résultats particuliers à chaque édition révèlent un peu plus chaque fois que la collaboration permanente entre partenaires gouvernementaux des niveaux municipal, provincial, territorial et fédéral dans les prestations mais aussi dans l'élaboration, le suivi et l'analyse des résultats<sup>6</sup> dessine des contours organisationnels et administratifs nouveaux.**

---

<sup>6</sup> « Les citoyens d'abord 3 » - rapport de l'Institut des services axés sur les citoyens

En 2000, les prestations de service et la mise en oeuvre des politiques publiques et des programmes relevaient encore le plus souvent de services ministériels (structure unique). Mais l'évolution des demandes, l'accélération des partenariats a conduit les services uniques à travailler en collaboration interne -avec d'autres organisations administratives- ou externe -avec d'autres prestataires-. Les **centres de services étant le plus souvent en première ligne dans la prestation et les relations avec la clientèle**, les structures centrales sont conduites à prendre en compte une telle évolution et sont conviées par le gouvernement à associer ceux-ci à la réflexion sur la conception et la mise en oeuvre des programmes et des prestations.

■ De 2000 à 2004, **deux grandes initiatives** ont été prises, conformément aux engagements contenus dans le document d'orientation générale « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada »<sup>7</sup>. L'administration fédérale s'y engage à « **offrir une prestation de services centrés sur les citoyens** ».

- **Initiative Service Canada** : permettre aux citoyens d'accéder facilement aux services de l'administration fédérale et à leur connexion internet et ce, dans les deux langues officielles (anglais, français).

- **Initiative d'amélioration des services** : Centrée sur la performance des services publics, elle vise à améliorer de manière qualitative et quantitative la satisfaction de la clientèle. L'objectif minimal de 10% d'amélioration sur cinq ans des services orientés clients a été fixé à l'ensemble des ministères.

**Parallèlement, l'initiative Gouvernement en direct est un outil qui vise à faciliter l'accès aux services et à accroître leur productivité.**

Simultanément, un **guichet unique** est installé. Dans le cadre d'un projet pilote, plus de 110 centres d'accès de Service Canada ont ouvert leurs portes. Chacun de ces centres permet au public d'accéder, à partir d'un même endroit, aux services de nombreux ministères.

### 3. Organisation et mise en oeuvre

*« Au cours des 15 dernières années, le gouvernement canadien, dans sa recherche d'une nouvelle approche de la prestation de services publics, est passé de l'expérimentation active des agences autonomes à un débat complexe sur la nature et les conséquences des partenariats de collaboration. Ce débat montre que le gouvernement est de plus en plus conscient que la collaboration et le partenariat constituent de nouveaux outils de gouvernance très efficaces, dans un monde toujours plus interdépendant, et traduit son expérience du fédéralisme, à savoir que ce qui apparaissait clair et séparable en théorie s'est révélé en fait complexe et interdépendant ».*<sup>8</sup>

Lors de la création de la Confédération canadienne, les attributions du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ont été divisées en ce qu'on pensait être deux sphères de compétences exclusives sans qu'il puisse y avoir de chevauchement.

Au milieu des années 80, le Canada s'est tourné vers :

- la création d'un type d'agences plus autonomes dénommées **organismes de prestation de service** (Organismes de service, organismes de service spéciaux, organismes de service ministériels) ;
- **les ententes de partenariat** (ministères, gouvernements, privé, ONG, régie, sous-traitance).

Depuis, ces différents niveaux et acteurs développent une collaboration de plus en plus étroite.

### 4. Ressources Humaines, entre tradition de réformes et accélération stratégique

Dès les années 1960 jusqu'au milieu des années 1990, l'accent a été mis sur le renouvellement de la gestion de la fonction publique : **gestion financière et responsabilisation** (1979), **gestion du personnel et le principe du mérite** (1979), **amélioration de la productivité** (1980) , **restructuration**

<sup>7</sup> « Guide pratique d'Initiative d'amélioration des services » – site internet du Secrétariat du Conseil du Trésor : [www.tbs-sct.gc.ca/si-as/](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-as/)

<sup>8</sup> « La gouvernance publique partagée : agences, autorités organismes publics au Canada » - Toby Fyfe et Tom Fitzpatrick, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 2, n°1.

**des catégories de la gestion** dans la fonction publique et **préfiguration du périmètre de l'encadrement supérieur** actuel (1990).

En 1995, en raison de la priorité accordée à la réduction du déficit fédéral et à celle des dépenses de personnel, un **examen des programmes** a entraîné une réduction importante des effectifs. Or, les analyses démographiques de la fonction publique révélaient simultanément une population vieillissante. Cette situation contradictoire a entraîné le lancement d'une réflexion sur la fonction publique.

En 1997, « **La Relève** », suite à la nomination d'un groupe de travail, un programme a été créé en vue de dynamiser la gestion des employés de la fonction publique. Il a conduit au renouvellement et au recrutement, au « perfectionnement » avec amélioration de la rémunération.

**Entre 2000 et 2003**, malgré les efforts continus de modernisation et compte tenu des dysfonctionnements observés et stipulés dans le rapport du Vérificateur général<sup>9</sup> (mauvaise gestion, gabegie financière, absence de professionnalisation de la GRH), on assiste à une accélération du processus de modernisation **vers la mise en oeuvre d'une GRH stratégique** :

- vote de la « **Loi de la modernisation de la fonction publique** », en novembre 2003 ;
- création en décembre 2003 d'une agence dédiée, l'**Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC)**<sup>10</sup>.

#### ■ **Les priorités de l'AGRHFPC**

L'AGRHFPC résulte de la fusion de certains services du Conseil du Trésor (employeur public) et de la Commission de la fonction publique (instance indépendance qui garantit les principes fondateurs). Son mandat est de donner aux gestionnaires et aux managers une orientation qui favorise une **gestion des ressources humaines moderne qui soit axée sur les résultats et soucieuse de rendre aux citoyens un service de qualité au meilleur coût.**

#### **Priorités et résultats stratégiques associés de l'AGRHFPC**

- planification stratégique des RH (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences;
- réforme du système de classification;
- développement du leadership et de la formation ;
- fusion et simplification des conventions collectives ; dispositif renouvelé de négociations des relations de travail ;
- élaboration d'un « Code de l'Éthique et des Valeurs »

#### **Trois résultats stratégiques associées à ces priorités :**

- une gestion des ressources humaines modernisée et une responsabilisation accrue des managers et des services gestionnaires ;
- un leadership efficace, conforme à l'éthique, et un milieu de travail de qualité ;
- une fonction publique représentative de toutes les couches de la société.

#### ■ **Une nouvelle attention portée aux principes et aux valeurs**

La loi de modernisation de la fonction publique et la création de l'AGRHFPC précisent les enjeux liés à l'utilisation efficace et efficiente des ressources humaines sans perdre de vue la satisfaction citoyenne.

Les règles de gestion introduisent l'individualisation (rémunération, compétences recrutement) et se rapprochent de celles du marché du travail. Il s'agit à la fois de garantir l'attractivité de l'État et de respecter la diversité linguistique, ethnique et culturelle, de genre et de situation de la société (Loi sur l'équité en matière d'emploi).

Le socle des principes fondateurs et des valeurs fondamentales de la fonction publique canadienne : mérite, neutralité et impartialité politique est renforcé par l'élaboration d'un **Code de valeurs et d'éthique.**

<sup>9</sup> Le vérificateur général examine les résultats de l'action publique découpée en programmes et plans stratégiques. Il rend compte au Parlement.

<sup>10</sup> Site de l'agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique – [www.hrma-agrh.gc.ca/index\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/index_f.asp)

### Le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique canadienne

Le « **Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique** » a été élaboré en septembre 2003. Il guide l'activité de l'ensemble des fonctionnaires. Son objectif est la pérennité et l'accroissement de la confiance du public dans l'intégrité de la fonction publique.

Quatre ensembles de valeurs y sont déclinés :

- **les valeurs démocratiques** : aider les ministres, dans le cadre de la loi, à servir l'intérêt public.
- **les valeurs professionnelles** : servir les citoyens avec compétence, excellence, efficience, objectivité et impartialité.
- **les valeurs liées à l'éthique** : agir en tout temps de manière à conserver la confiance du public ;
- **les valeurs liées aux personnes** : faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans les rapports avec les citoyens et les collègues

Toutes les activités de la fonction publique doivent s'y conformer .

#### ■ Encadrement supérieur et compétences en Leadership

Création dès 1994 d'un groupe particulier de cadres supérieurs ou hauts fonctionnaires, bénéficiant d'une gestion spécifique, l'**Executive Service canadien**.

Depuis cette création, chaque étape nouvelle de réforme de la gestion publique, chaque engagement ministériel ou gouvernemental insiste sur l'importance qu'il y a à recruter les bonnes personnes, motivées, professionnelles, dotées d'une vision et d'une aptitude à transformer les orientations gouvernementales en plans d'actions et à en rendre compte, bref des cadres dirigeants capables d'entraîner leurs équipes dans le changement.

De telles qualités ne sont pas abstraites. Au Canada, elles ont fait l'objet d'études, d'élaboration de profils et d'une grille de compétences.

#### Les compétences clés en Leadership révisées

- **excellence en gestion (exécution)** : gestion par l'action, gestion de l'effectif et des finances ;
- **engagement (mobilisation)** : les personnes, les organisations et les partenaires pour fixer les objectifs, atteindre les résultats ;
- **réflexion stratégique (innovation)** : l'analyse et les idées (conseils, contextualisation, programmation) ;
- **valeurs et éthique (fondement)** : intégrité et respect.

#### ■ La rémunération à la performance

Les axes stratégiques du gouvernement sont déclinés en cascades aux différents niveaux de mise en oeuvre de l'action publique. Ils font ensuite l'objet d'une déclinaison individuelle à travers les « **ententes sur la performance** » des cadres supérieurs. **Ce dispositif est construit à partir de trois composantes : les engagements permanents, les engagement clés ou engagements stratégiques, l'introduction d'une « partie à risque » dans la part variable.**

#### Quelques sites officiels canadiens

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction  
publique du Canada  
[http://www.hrma-agrh.gc.ca/index\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/index_f.asp)

Gouvernement canadien  
<http://www.canada.gc.ca>  
Commission de la fonction publique

<http://www.psc-cfp.gc.ca>

Bureau du Conseil Privé

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

Conseil du Trésor

<http://www.tbs-sct.gc.ca>

École de la fonction publique du Canada

[http://www.myschool-monecole.gc.ca/main\\_f.html](http://www.myschool-monecole.gc.ca/main_f.html)

Citoyens d'abord

<http://www.iccs-isac.org/fra/ca-02.html>

Gouvernement en direct

[http://www.gol-ged.gc.ca/index\\_f.asp](http://www.gol-ged.gc.ca/index_f.asp)

Un cadre stratégique pour l'amélioration de la prestation des services

<http://www.tbs->

[sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/si\\_as/pfsi\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/si_as/pfsi_f.asp)

Bureau du vérificateur général du Canada

<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag->

[bvg.nsf/html/menuf.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menuf.html)