



EN TÊTE

Répondre à l'appel,
s'adapter au changement.

RAPPORT SOMMAIRE 2022

PRÉSENTÉ PAR



Institute on
Governance
LEADING EXPERTISE

Institut sur
la gouvernance
EXPERTISE DE POINTE



STFX
UNIVERSITY

BRIAN MULRONEY
INSTITUTE OF GOVERNMENT

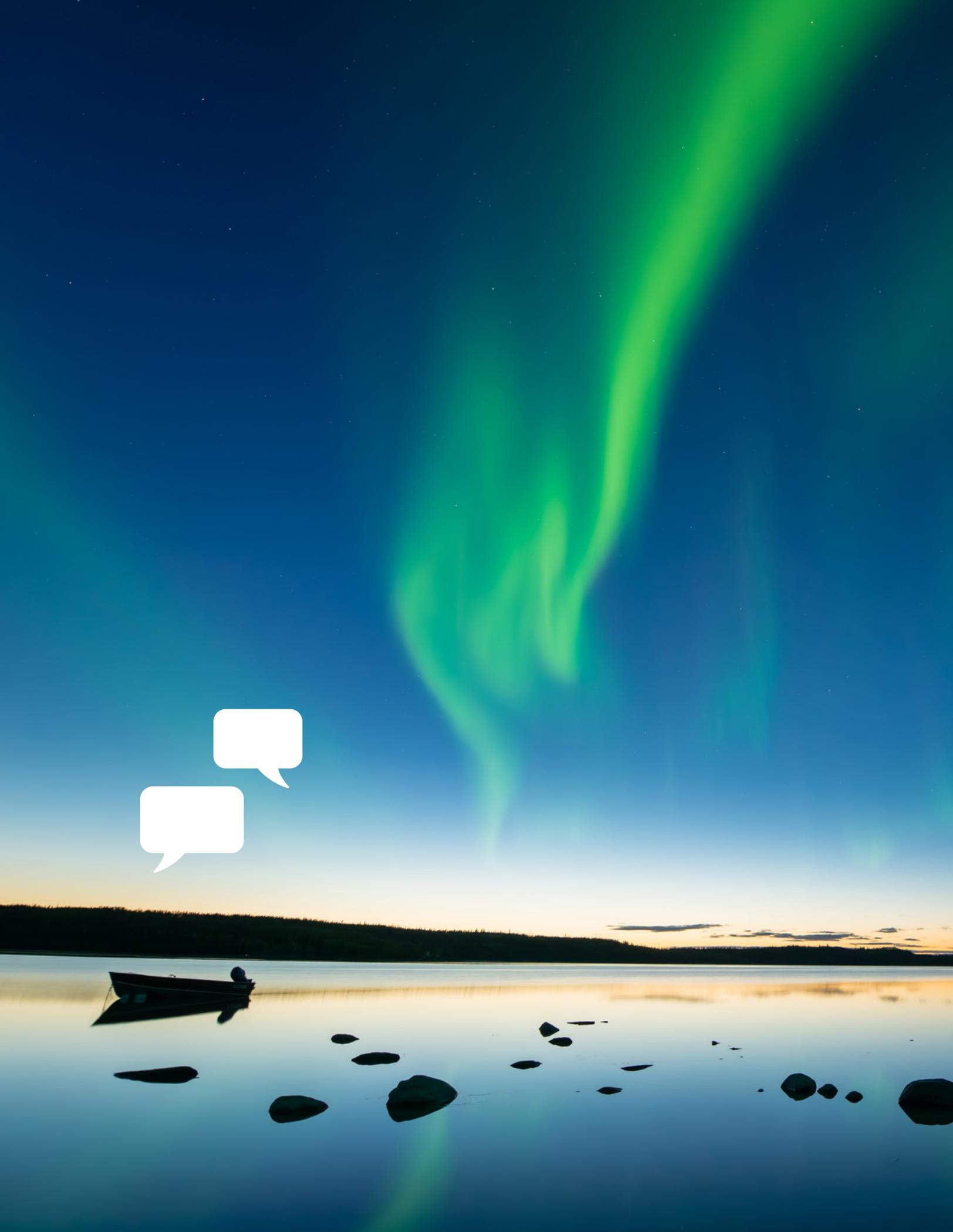


TABLE DES MATIÈRES

1	Avant-propos
2	Remerciements
3	Introduction
5	Résumé et thématiques principales
6	La confiance, le discours politique et la fédération
13	Portrait du « principe des conseils courageux et de la mise en œuvre loyale »
15	Un bilan économique à l'horizon
17	Un chemin à suivre : le renouvellement de la fonction publique et une Nouvelle administration publique
21	Investissements à venir au sein des administrations publiques (Développement des compétences, capacité d'élaboration des politiques et outils de collaboration pour la modernisation du fédéralisme)
27	Conclusion

AVANT-PROPOS

Il existe aujourd'hui une multitude de forces négatives qui mènent à la polarisation sociale et minent la confiance envers les gouvernements démocratiquement élus. La pandémie a accéléré ces tendances au Canada. Plus récemment, les citoyens se sont tournés vers l'action individuelle et collective, hors des processus gouvernementaux, afin d'apporter des changements.

L'Institut sur la gouvernance et le Brian Mulroney Institute of Government se sont associés pour examiner l'impact de ces forces néfastes sur un groupe de fonctionnaires responsables de la gestion au sein d'administrations municipales, provinciales, territoriales et fédérales. Leur rôle est d'aider les élus à prendre des décisions efficaces et de veiller à ce que les citoyens bénéficient de programmes et de services essentiels.

En tant que chefs de l'administration, sous-ministre ou occupant d'autres fonctions, les fonctionnaires se retrouvent en première ligne pour répondre à un environnement opérationnel en constante évolution, qui devient extrêmement complexe, divisé et de plus en plus difficile à naviguer. Leur succès ou leur échec relatif peut soit renforcer la démocratie au Canada, soit contribuer à son déclin. Cela soulève une question importante : à quoi pensent-ils ? Comment font-ils face aux défis posés par la pandémie de COVID-19, et où entrevoient-ils les possibilités d'apporter des changements positifs pour regagner la confiance fragile des citoyens ?

En tête est une étude en deux parties, conçue pour donner un rare accès aux réflexions et à la perspective des hauts fonctionnaires. Sur une base confidentielle et anonyme, les participants des gouvernements fédéraux, municipaux, provinciaux et territoriaux ont été interviewés ou ont répondu par sondage à des questions importantes concernant l'environnement dans lequel ils travaillent afin de mieux cerner leurs points de vue sur ce qui est nécessaire pour réagir efficacement. Leurs réponses fournissent une feuille de route importante qui nécessite une analyse attentive.

L'Institut sur la gouvernance et le Brian Mulroney Institute of Government remercient les personnes qui ont participé à cette étude pour leur temps, leurs idées et leur franchise. Nous pensons qu'En tête apporte une contribution unique et précieuse au débat en cours au Canada sur la bonne gouvernance, la confiance du public dans nos institutions et l'avenir de notre démocratie.



Stephen M. Van Dine



Dr. Donald E. Abelson

REMERCIEMENTS

L'Institut sur la gouvernance et le *Brian Mulroney Institute of Government* tiennent à remercier et à souligner le travail acharné et le dévouement d'un petit groupe d'individus qui ont contribué à la réalisation de cette recherche.

Nous remercions également tous les participants, les cadres supérieurs municipaux, provinciaux/territoriaux et fédéraux, y compris les sous-ministres, les directeurs administratifs et les sous-ministres adjoints.

Robert D'Aoust

Tara Miraz

Nick McRoberts

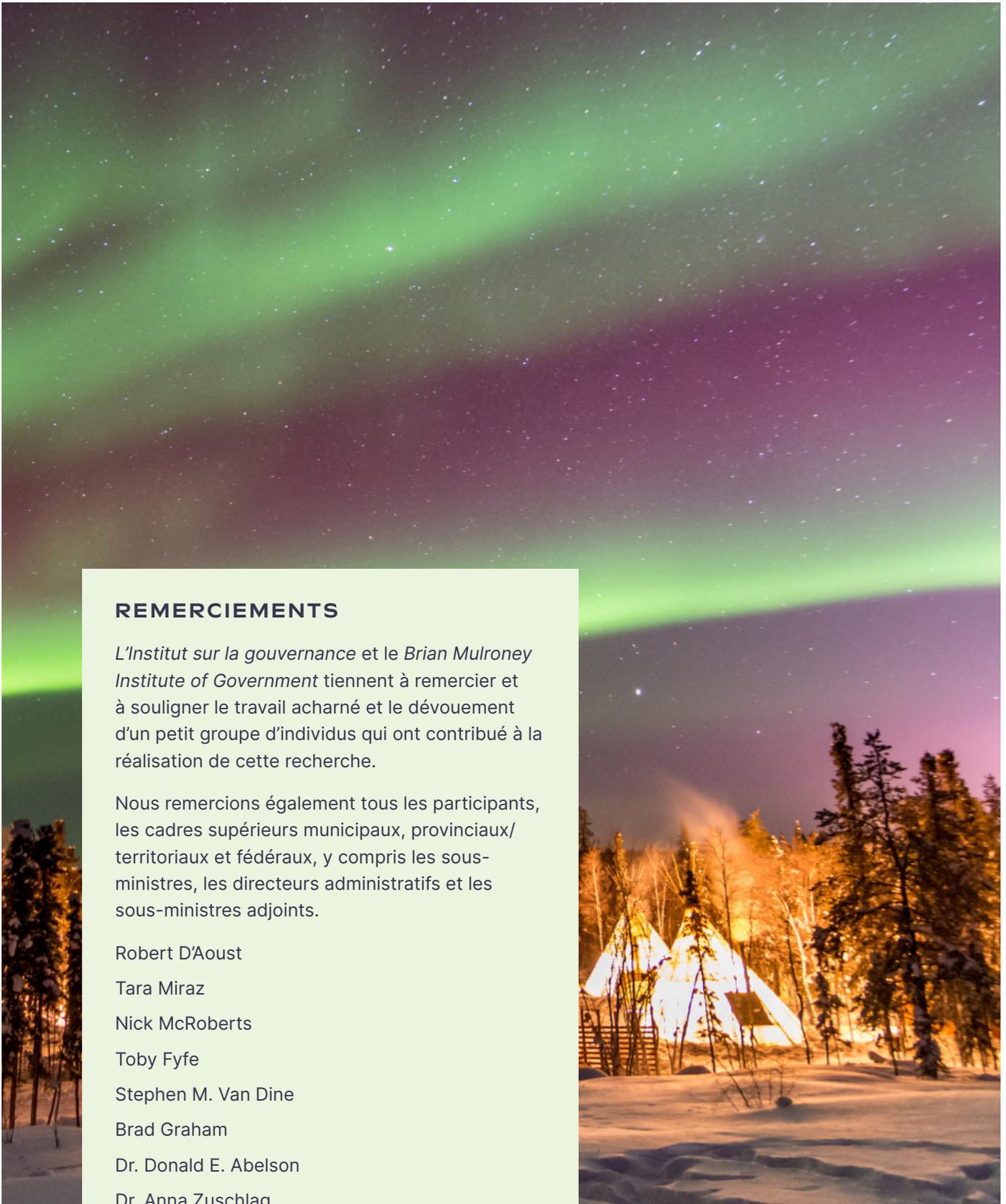
Toby Fyfe

Stephen M. Van Dine

Brad Graham

Dr. Donald E. Abelson

Dr. Anna Zuschlag



INTRODUCTION

L'impact et la présence du secteur public au Canada sont considérables. Dans l'ensemble, le secteur public — y compris les trois échelons de gouvernement — représente environ 40 % du PIB canadien et environ 20 % de sa main-d'œuvre.¹ Il appuie les citoyens dans des domaines aussi variés que l'éducation, la santé, les services sociaux, l'infrastructure, l'immigration, l'environnement et les changements climatiques, la sécurité et la défense, le développement des ressources et de l'économie, l'administration de la justice, et bien d'autres encore. Bon nombre de ces responsabilités sont partagées par plusieurs juridictions.

Historiquement, les sociétés démocratiques libérales responsables se sont appuyées sur la relation efficace entre les personnes élues pour représenter les citoyens et une fonction publique professionnelle et non partisane pour assurer la prestation de programmes et de services au public qui sont fiables, prévisibles et gérés de façon raisonnable. La fonction publique soutient également les structures décisionnelles efficaces des personnes démocratiquement élues pour former le gouvernement et répondre aux défis auxquels sont confrontés les citoyens et leurs communautés.

OBJECTIF DE PROJET

Au printemps dernier, *l'Institut sur la gouvernance (ISLG)* et le *Brian Mulroney Institute of Government (Institut Mulroney)* ont lancé une étude pour recueillir la perspective et la vision des hauts fonctionnaires œuvrant au sein des administrations publiques municipales, provinciales, territoriales et fédérales au sujet des enjeux et des défis qui compromettent leur capacité à fournir efficacement des services publics aux citoyens et aux élus.

LES DÉFIS QUI SONT À LA SOURCE DE CETTE ÉTUDE

Avant la pandémie de la COVID-19, les institutions démocratiques du monde entier ont été étonnées du dénouement de certains référendums (le vote Brexit de 2016 en Grande-Bretagne) et élections nationales (l'élection présidentielle étatsunienne de 2016).



1 Selon les chiffres qui datent de l'ère pré-pandémique (Statistique Canada 2011; Forum des politiques publiques 2014).



La COVID-19 s'est propagée à travers le monde à la vitesse de la lumière pour devenir une pandémie dont on n'avait pas été témoins depuis la Grippe espagnole de 1918. En un instant, les déplacements internationaux ont été interrompus, les frontières ont été fermées et les responsables de la santé se sont pressés de mettre en place et mettre en œuvre une série de directives et de mesures de sécurité préventives. Au Canada, une stratégie de confinement coordonnée a donné lieu à la fermeture des commerces et au télétravail, lorsque c'était possible. Peu après, un ensemble de mesures sanitaires et de confinement ont émergés partout au pays, comprenant divers niveaux de confinement et de restrictions sanitaires.

Au début de la pandémie et de la période de confinement, les Canadiens se sont tournés vers le gouvernement pour qu'il voie à leur santé et leur sécurité financière. Les trois échelons gouvernementaux ont collaboré pour assurer la sécurité de la population et, dans plusieurs cas, ces élus ont été « récompensés » par de meilleurs taux d'approbation. Par exemple, au cours de trois élections provinciales, le parti sortant a été réélu avec une majorité. Toutefois, un an après le début du confinement, l'opinion publique s'est mise à évoluer et la confiance de la population envers leurs institutions a commencé à s'effriter.

En tête a entamé sa démarche auprès des hauts fonctionnaires au printemps et à l'été 2021. L'opinion publique commençait à changer, comme le laissaient présager les défaites récentes de gouvernements sortants (par ex. l'élection provinciale de la Nouvelle-Écosse) et un électorat qui devient de moins en moins prévisible en vue d'une élection fédérale prochaine.

MÉTHODOLOGIE

L'étude est organisée en trois parties. La première partie présente des extraits d'entretiens avec plus de quarante-deux hauts fonctionnaires qui travaillent au sein des administrations fédérales, provinciales et municipales. Dans le cadre de la deuxième partie, nous avons effectué une campagne de sondage auprès de 2,353 fonctionnaires des organisations citées ci-haut, qui a généré un taux de réponse de 7 %. Ces enquêtes visent à contribuer et à orienter la réflexion des experts en politique œuvrant, entre autres, au sein d'universités et d'OBNL, dans les domaines de l'administration publique et de la politique publique. La troisième partie est un rapport de synthèse qui présente les grandes lignes des thèmes principaux et des faits saillants relevés au sein des deux premières parties de l'étude.

RÉSUMÉ ET THÉMATIQUES PRINCIPALES

Ce rapport de synthèse a été rédigé par *ISLG* en partenariat avec *l'Institut Mulroney*. Il a été conçu pour engendrer une discussion, un débat et, idéalement, une feuille de route qui aidera les institutions publiques et ceux qui occupent des rôles clés de leadership à réagir de manière plus efficace, plus responsable et plus créative aux forces complexes qui guettent les Canadiens et leurs institutions démocratiques. La synthèse aborde les thèmes suivants :

- 1 La confiance, les discours politiques et la fédération**
- 2 Portrait du « principe des conseils courageux et de la mise en œuvre loyale »**
- 3 Un bilan économique à l'horizon**
- 4 La voie à suivre : le renouvellement de la fonction publique et une Nouvelle administration publique**

LA CONFIANCE, LE DISCOURS POLITIQUE ET LA FÉDÉRATION

Le thème dominant relevé parmi les participants est la perte de confiance marquée envers nos institutions publiques et ses conséquences pour les hauts fonctionnaires en matière de gestion et livraison de programme, d'élaboration de politiques publiques et d'appui à la décision auprès des élus.

Une analyse plus profonde de la question a révélé trois dimensions à cet enjeu : la confiance, la teneur du discours politique et les conflits intrinsèques qui émanent de tout systèmes fédéralistes.

73%

des participants au sondage croient que les institutions démocratiques canadiennes demeurent solides.

94%

des cadres interrogés pensent que la désinformation est en augmentation.

CONFIANCE

Trois quarts des participants (73 pour cent) croient que les institutions démocratiques du Canada demeurent robustes. Les hauts fonctionnaires sont conscients du fait que la confiance est la base de toute institution démocratique libérale, incluant la fonction publique, les élus, les médias indépendants, le système judiciaire et, bien sûr, une société civile énergisée et engagée. Par exemple, il ne serait pas possible de signer une entente de libre-échange avec un autre pays, de compter sur les Canadiens pour qu'ils respectent les mesures sanitaires ou de faire adhérer la population à une décision de la Cour suprême du Canada sans la crédibilité et la confiance dans les décisions qui ressortent de ces institutions.

Toutefois, une majorité des participants (81 pour cent) conviennent que la perte de confiance mine la capacité du gouvernement à mettre en œuvre de bonnes politiques publiques et de bons programmes, et/ou de faire face à d'importants changements.

La désinformation se démarque comme un facteur aggravant : les participants hauts fonctionnaires s'entendent presque unanimement (94 pour cent) sur le fait que la désinformation est en croissance et contribue à l'aggravation de tendances sociales néfastes, dont la polarisation. De plus, ils soutiennent en majorité (94 pour cent) que ces tendances sociales néfastes, comme la désinformation médiatique, la polarisation et l'ingérence internationale, font obstacle à la démocratie et minent la confiance du public envers les différents gouvernements.

Les participants affirment que les facteurs qui contribuaient déjà à cet effritement de la confiance envers les institutions publiques, comme la désinformation médiatique, la polarisation et l'ingérence internationale, ont été aggravés par la pandémie de la COVID-19.

Les participants ne se considèrent pas comme étant suffisamment outillés pour naviguer dans un paysage sociétal en évolution, où les faits sont constamment contaminés par la désinformation et la désinformation qui circulent sur les médias sociaux. Les théories du XIXe et du XXe siècle sur les processus décisionnels fondés sur la raison, qui sont à la base de nos activités d'élaboration des politiques publiques et d'administration publique, ne répondent plus aux besoins démocratiques du XXIe siècle.

Les hauts fonctionnaires ont été interviewés au sujet de la situation de la confiance des Canadiens envers leur gouvernement et ses conséquences sur la capacité du secteur public à fournir des programmes et à faire face efficacement à une panoplie d'enjeux sociaux. Leurs réponses sont très diversifiées et, dans certains cas, s'opposent même quelque peu.

D'une part, certains participants sont plus optimistes et affirment que les actions gouvernementales efficaces, comme la réponse à la pandémie, ont comme effet d'accroître la compréhension et la reconnaissance de la population à l'égard de leurs gouvernements, augmentant leur confiance envers ce dernier. D'autre part, toutefois, plusieurs autres ont dit que : « la confiance s'érode et la population est de moins en moins informée des enjeux gouvernementaux. C'est difficile. J'ajouterais que, dans les dossiers difficiles, les disputes entre les différents niveaux de gouvernements minent la confiance du public. »

Un autre participant a ajouté :

« Je crois qu'il y a une réponse simple [en ce qui concerne la confiance] : il n'y a rien à faire. Nous sommes passés au travers d'une pandémie et de multiples confinements et 30 % de la population s'opposent toujours au vaccin. Même si de vraies personnes en périssent, plusieurs ne sont toujours pas convaincus. Nous nous trouvons dans un contexte au sein duquel il sera difficile d'obtenir la confiance de la population. »

« Les hauts fonctionnaires croient que les actions des gouvernements et de leurs élus sont primordiales et peuvent soit aggraver, soit mitiger la réception publique d'un enjeu donné. Les hauts fonctionnaires pensent aussi que la fonction publique devrait s'impliquer davantage dans la mitigation des impacts des tendances sociales nocives. »

« Je crois que nous savons tous que la se perd facilement et difficile à reconquérir. »

Plusieurs estiment que les gouvernements d'un océan à l'autre auraient pu faire preuve de plus de prévoyance à l'égard de la pandémie et des multiples enjeux liés au mouvement Black Lives Matter. Selon un des participants :

« Avant la mort de George Floyd, nous abordions la question si timidement... Un jour j'ai reçu un courriel d'un salarié disant : "votre silence sur le sujet est assourdissant". Plus tard, donc trop tard après l'évènement, nous avons diffusé un message auprès de nos employés, et nous avons ensuite convié nos employés noirs à une rencontre, , mais je me sentais naïf et triste. »

Un autre répondant a ajouté :

« **Ce que nous aurions pu faire de mieux, c'est d'avoir la capacité d'évaluer et d'identifier un peu plus tôt à quel point [la pandémie de COVID-19] allait se démarquer d'autres crises. Le monde entier a été touché, et seuls quelques pays ont compris l'ampleur de la situation dès la première heure. Lorsque de nouvelles menaces se présentent, il ne faut pas trop se fier sur les leçons du passé. »**

Les répondants ont noté l'importance d'une communication claire et rapide auprès des citoyens, particulièrement en temps de périodes d'instabilité et de bouleversements sociaux.

« Il faut axer les communications sur les enjeux réels et non sur les annonces. Communiquer auprès des Canadiens en pensant: « Quel problème tentons-nous de résoudre présentement »? Je suis consterné par le manque de compréhension de la fonction publique de la part des médias. Les gens ne comprennent pas les faits de base et ça mène à la discorde. »



Les hauts fonctionnaires conviennent que la bonne gouvernance repose sur certaines conditions qui y sont nécessaires. Parmi ceux-ci figurent la sensibilisation du public aux questions importantes, la définition d'attentes claires et communes quant à ce que le gouvernement est en mesure d'offrir, ainsi que l'instauration et le renforcement de la confiance envers les institutions démocratiques. Selon les participants, les choix politiques doivent également répondre aux attentes des citoyens, donc ils doivent être appropriés et mener à des résultats tangibles.

Toutefois, la désinformation représente une barrière de taille dans l'élaboration de politiques publiques cohérentes. La plupart des cadres répondants (94%) conviennent que celle-ci se propage et exacerbe certaines tendances sociales néfastes, telle la polarisation. De plus, ils reconnaissent (94%) que ces tendances néfastes, comme la désinformation, les tensions de polarisation et l'ingérence internationale, portent atteinte à la démocratie et effritent la confiance de la population envers leurs gouvernements.

Par la suite, les cadres ont été interrogés au sujet des actions et des politiques gouvernementales récentes qui ont contribué soit à renforcer, soit à miner la cohésion sociale et la confiance de la population envers leurs gouvernements. Une majorité d'entre eux ont souligné l'impact positif des actions suivantes :

76%

La gestion de la pandémie

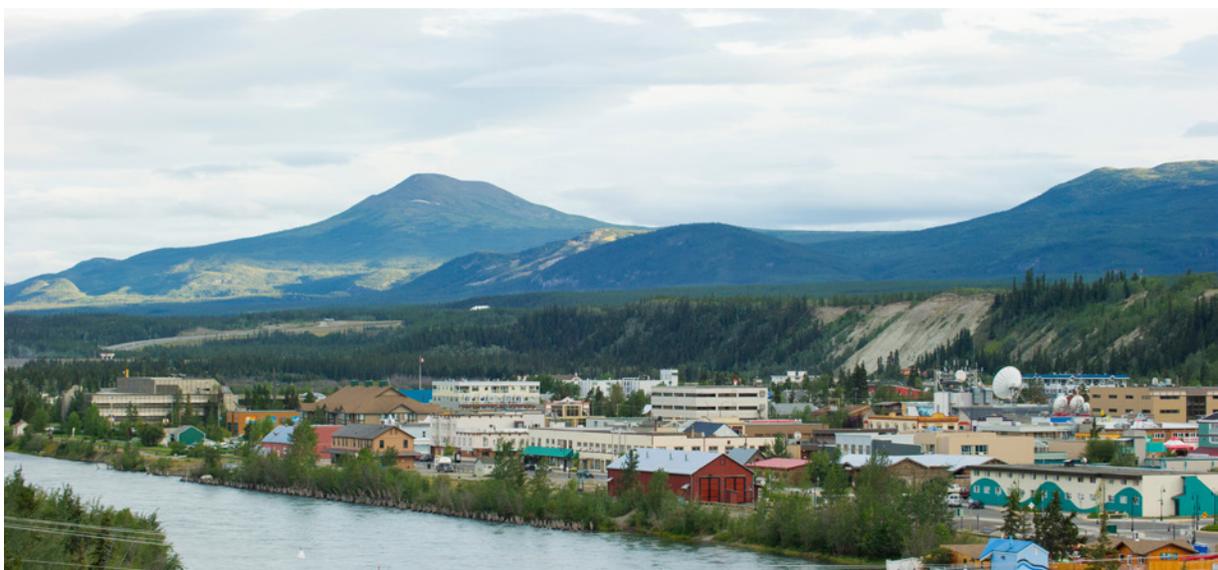
71%

Le soutien pour la diversité, la tolérance et les droits de la personne, généralement

58%

La réconciliation avec les peuples autochtones

Il convient de noter que l'étude révèle que les cadres du nord et de l'ouest du pays entendent de manière moins optimiste les questions de la gestion de la pandémie et le soutien à la diversité que leurs homologues de l'est et du centre du Canada.



DISCOURS POLITIQUE

La politique, et les actions des politiciens à tous les niveaux peuvent contribuer à l'effritement de la confiance à l'endroit du gouvernement. Les personnes sondées ont cité comme exemples les disputes entre politiciens sur la scène publique, le manque de diplomatie et de collaboration intergouvernementale. L'ingérence accrue du gouvernement au sein de la vie privée des gens pour faire face à la pandémie a aussi contribué à ce déclin de la confiance.

Au fil de la pandémie, les répondants ont remarqué que les communications officielles démontraient un manque de collaboration entre les gouvernements qui se sont parfois transformés en escarmouches publiques ainsi qu'une attitude partisane qui a terni la perception du public concernant l'efficacité du gouvernement. Les participants reconnaissent que le Canadien moyen n'est parfois pas en mesure de distinguer les unes des autres les responsabilités des différents niveaux de gouvernement.. Toutefois, il en ressort que le manque de coordination, de coopération et une prestation des services affaiblissent la confiance de la population envers tous les échelons de gouvernement.



« C'est démoralisant de constater que les décisions se prennent selon des considérations politiques plutôt que sur recommandation d'expert. Seuls des leaders politiques sont en mesure de rectifier la situation. Je crois que nous avons franchi le cap et que c'est le climat politique qui mine notre confiance envers les institutions ».

Selon les participants, la partisanerie aurait des répercussions négatives sur la compréhension des citoyens à l'égard d'un enjeu donné et complique l'élaboration de choix de politiques publiques reliant un large consensus. Ils ont aussi mentionné la dichotomie inquiétante entre la sensibilisation accrue des citoyens à l'égard des défis liés à l'iniquité sociale, l'inclusion et la réconciliation, et les moyens appropriés pour les gouvernements d'y répondre.

Cette perspective est appuyée par un portrait ci-dessous brossé par un répondant au sondage :

« Nous vivons à une époque où la prise de décision est si politisée que le rôle du fonctionnaire a été limité et n'a plus la portée qu'il devrait avoir. Certains points de vue partisans embrouillent l'opinion politique à l'égard de la fonction publique, de son travail et de ses défis, ainsi que de son indépendance qui, à mon avis, est de mise et qui n'est plus respectée par plusieurs entités, partis et personnes politiques. »

Autrement dit, il incombe aux fonctionnaires de sensibiliser et de favoriser la compréhension au sujet d'un enjeu donné. La sensibilisation ne se traduit pas nécessairement en une compréhension des enjeux de la part du public, ce qui met au défi notre capacité à atteindre un consensus. Notamment, une majorité des cadres répondants (91 pour cent) croit que les actions des gouvernements et des élus sont d'une importance capitale dans la réception des solutions proposées ; ils sont en mesure de faciliter ou de compliquer leur élaboration et mise en œuvre d'une politique publique. Les cadres conviennent aussi (79 pour cent) que la fonction publique devrait jouer un rôle plus marqué pour contenir les répercussions des conséquences qui émanent des tendances sociales nocives.

LA FÉDÉRATION

Il ressort de l'étude une impression que le fédéralisme coopératif n'est qu'un vague souvenir d'une autre époque, et qu'il est regretté. Un participant a dit :

« Je m'estime heureux d'avoir travaillé au sein des trois échelons de gouvernement. Nos champs de compétences ont été floutés, il s'agit bien d'un problème puisque nous mettons l'accent sur elles... Du point de vue de la communauté, il est difficile de savoir qui fait quoi dans chaque juridiction. »

Les participants semblent moins préoccupés par le niveau de gouvernement responsable et plus préoccupé par « l'individu responsable » et le « plan d'attaque » en vigueur pour adresser un enjeu donné, et une clarification des rôles et des compétences.

Comme indiqué ci-haut, les répondants croient que les contribuables s'attendent à ce que leur gouvernement cherche et applique des solutions plutôt que de déverser le blâme.

Un message qui est ressorti clairement lors des entretiens est la reconnaissance grandissante de l'importance de la collaboration entre gouvernements. Les entretiens et l'enquête ont permis de dégager un large consensus sur le fait que la collaboration et la coordination (tant au sein des gouvernements qu'entre eux) constituent des défis majeurs. L'enquête ne cherchait pas à comprendre pourquoi les participants partageaient cet avis, mais ils ont tous souligné l'importance et les bienfaits qui découleraient du fait de répondre convenablement aux besoins des Canadiens et d'accroître leur confiance envers les institutions publiques.

91%

des cadres estiment que les actions des gouvernements et des élus sont d'une importance capitale.

79%

des cadres reconnaissent que la fonction publique devrait jouer un rôle plus actif pour contenir les effets des tendances sociales délétères.



Les participants ont mis l'emphase sur la nature de plus en plus complexe des questions politiques et des défis qui requièrent la collaboration de plusieurs gouvernements pour l'élaboration d'une réponse cohérente et responsable. La gestion de la pandémie en cours a bien illustré cette réalité et a poussé un répondant à dire : « la situation engendrée par la COVID a mis en évidence le fait qu'on aura à faire face à des problèmes encore plus importants qui nécessitent une intervention concertée ».

Quatre-vingt-dix pour cent des participants ont mentionné que la coordination, celle qui s'effectue à l'interne, au sein des administrations publiques et celle qui a lieu entre les différents gouvernements, constitue la barrière la plus importante à la bonne gouvernance. Cette perspective a aussi été rapportée par les sous-ministres et les directeurs généraux répondants, qui ajoutent de surcroît que tous les gouvernements bénéficient de l'approbation citoyenne, lorsqu'elle est présente. Se remémorant à nouveau le début de la pandémie, les participants disent avoir été témoins d'une collaboration rarement constatée entre les différents gouvernements, jumelée au décroissement de la lourdeur bureaucratique et à l'accroissement de la réactivité. Ces observations correspondent à celle relevée par les sondages d'opinion qui montrent que la confiance des citoyens à l'égard du gouvernement a augmenté durant cette période.

La polarisation du discours politique aurait entraîné des répercussions sur la capacité des fonctionnaires non partisans à effectuer la besogne d'arrière-scène, c'est-à-dire la coordination, le partage d'information et l'échange d'idées. La question qui se pose est la suivante : pourquoi ?

Est-ce par peur de manquer de loyauté envers les élus, en nouant le dialogue avec des gouvernements qui ne partagent pas leurs positions politiques ? Ou est-ce parce que relations intergouvernementales ont été centralisées de plus en plus au sein des bureaux des premiers ministres au cours des dernières années ? Cette réalité limite-t-elle les occasions de rencontre entre les dirigeants ? La pandémie a-t-elle eu comme effet d'améliorer les relations intergouvernementales ou a-t-elle exacerbé les tendances qui se dessinaient déjà ?

Bien que ces questions ne fassent pas partie de cette étude, elles méritent d'être explorées plus profondément. Les participants de tous les niveaux de gouvernement ont été unanimes quant à l'importance de la collaboration efficace entre les administrations pour qu'elles puissent servir les Canadiens de partout.



PORTRAIT DU « PRINCIPE DES CONSEILS COURAGEUX ET DE LA MISE EN ŒUVRE LOYALE »

Les répondants sont conscients que les politiciens sont responsables de la prise de décision sur plusieurs sujets, et que le rôle de la fonction publique est de fournir aux décideurs l'information la plus fiable et précise possible pour qu'ils puissent s'acquies de leur tâche. L'objectif de la fonction publique, qui est de travailler efficacement en collaboration avec les élus, a été étudié de près par les universitaires et praticiens.²

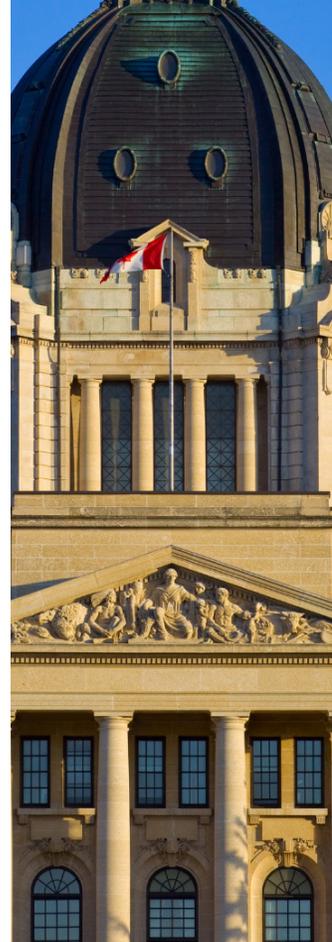
En tête a cherché à étudier cette relation fondamentale de plus près. Environ deux tiers des personnes sondées reconnaissent que la relation entre les fonctionnaires et les élus constitue un défi de taille et nécessite une gestion plus concrète. Un participant sur quatre croit qu'il s'agit d'un enjeu relativement important et 10 pour cent des participants ont répondu qu'il ne s'agit pas d'un enjeu important. Les résultats de notre recherche n'ont pas permis de clarifier si ce sentiment est plus marqué au sein d'un niveau de gouvernement plutôt qu'un autre. Toutefois, il est possible de déceler quelques indices au sein des extraits suivants qui traitent des préoccupations principales des répondants.

Les préoccupations principales ont trait à l'indépendance de la fonction publique, l'efficacité des comités parlementaires, la perte et/ou la réduction de la capacité à fournir des conseils politiques, le rôle du personnel politique, l'habileté des fonctionnaires à fournir des conseils « courageux » et la politisation des enjeux et des questions politiques.

Un participant a souligné que la question parlementaire qui était débattue au moment de l'entrevue démontrait bien le manque de clarté du partage des responsabilités dont il est question au sein de cette section.

« Au cours des trois derniers mois à regarder les débats parlementaires, j'ai été frappé de constater que le partage de responsabilité est de moins en moins clair entre les ministres et les fonctionnaires. À mon avis, si on ne s'attaque pas à cet enjeu, la neutralité de notre fonction publique sera remise en question. Ian Steward refuse de fournir certains documents et défend en parallèle la neutralité du gouvernement. »

« Sincèrement, au Canada, nous avons besoin de moins d'avocats et de processus et nous devons retourner aux sources de la démocratie parlementaire... Si nous pensons au procès du sénateur Duffy, qui a duré si longtemps, la population se demandait ce qu'il se passait. Je crois qu'on est à la recherche d'un modèle. Il semble que nous nous soyons trompés de chemin pour garantir l'équité ultime. Le public a perdu une grande partie de ses connaissances sur la fonction du gouvernement. En [nom de la province], la population ne comprend pas exactement comment fonctionne le système parlementaire canadien. »



² Pour en savoir plus sur les relations entre la fonction publique et les élus et les sujets qui s'y rattachent, comme l'indépendance de la fonction publique, veuillez consulter, par exemple, Aucoin et Jarvis (2005) ; la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Gomery 2006) ; Heintzman (2014) ; Forum des politiques publiques (2014). Voir aussi D'Aoust (2020, 104-5), Federal Public Service Management Reforms – Consolidated Views and Results, pour un synopsis et une bibliographie complète.

Un autre participant ajoute :

« Nous vivons à une époque où la prise de décision est si politisée que le rôle du fonctionnaire a été limité et n'a plus la portée qu'il devrait avoir. Je crois qu'on assiste à un brouillage de l'opinion politique à l'égard de la fonction publique, de son travail et de ses défis, ainsi que de l'indépendance qui, à mon avis, est de mise et qui n'est plus respectée par plusieurs entités, partis et personnes politiques. »

D'autre part, les participants ont aussi mentionné des moments lors desquels la collaboration entre les politiciens et les fonctionnaires a été bénéfique et efficace, notamment au début de la pandémie.

Par exemple :

- les politiciens étaient très engagés et accessibles pour échanger entre eux afin de faciliter la prise de décisions ; et
- ils ont bien accueilli les conseils des agents de santé publique en matière de faits et de science.

Néanmoins, il ressort de l'étude qu'il existe au sein des fonctionnaires le sentiment que la fonction publique a perdu une certaine indépendance dont elle jouissait auparavant et doit se concentrer sur la livraison des promesses électorales. Elle n'est donc plus en mesure d'offrir des conseils fondés sur la faisabilité de ces promesses ou des solutions de rechange.

Dire la vérité à ceux qui sont en position d'autorité, quoiqu'important, semble de moins en moins faisable selon les participants. À ce sujet, les répondants affirment qu'il est moins possible pour les hauts fonctionnaires de fournir des conclusions ou des options impopulaires ou qui ne cadrent pas avec la ligne d'action du gouvernement au pouvoir.

« J'ai été surpris de voir la rapidité avec laquelle [l'enjeu des vaccins] a été politisé. ... Au bout du compte, c'est devenu une lutte acharnée pour arriver à les rassembler dans une salle pour discuter des allocations. Je crois que nous avons dépassé les bornes, à présent c'est l'arène politique qui cause ce manque de confiance envers les institutions. »

Certains estiment également que le personnel politique joue un rôle trop important et qu'il peut entraver les responsabilités des sous-ministres ou entrer en conflit avec elles. Selon un intervenant, « la fonction publique est accablée par la nécessité de reposer sur des considérations politiques. »

L'étude n'a pas cherché à en trouver la cause, mais un répondant affirme que « la reddition de comptes constitue un enjeu de taille. La Loi [fédérale] sur la responsabilité a versé une grande part de la responsabilité sur les épaules de sous-ministres, mais stipule que l'on doit toujours se rapporter au ministère. »

Un participant a résumé le tout.

« Je suis un grand défenseur du principe des conseils courageux et de la mise en œuvre loyale. Je pense que nous devons faire revivre cette leçon de sagesse. »

UN BILAN ÉCONOMIQUE À L'HORIZON

Il est clair que la COVID-19 a eu un impact majeur sur les économies du monde entier, y compris celle du Canada. Les avis divergent toutefois quant à la position du Canada en matière de croissance et de reprise économique lorsque nous émergerons de la pandémie.

Les répondants reconnaissent et saluent les dépenses importantes liées à la gestion de la pandémie qui ont été engagées pour sauver des vies et pour faire tourner l'économie. Mais surtout, ils craignent que les déficits et les niveaux d'endettement qui en résultent ne soient insoutenables.

Selon certains, la situation est plus inquiétante, car elle amplifie des préoccupations économiques connues depuis longtemps (le bas niveau de productivité a été mentionné). De plus, les nouvelles dépenses ne sont pas, pour la plupart, axées sur la croissance économique et la prospérité durable. Les programmes d'aide les plus importants (les plus coûteux) visaient les personnes, les entreprises et les industries les plus vulnérables et touchées par la COVID-19.

Les points de vue des participants reflètent les incertitudes économiques actuelles et, dans une certaine mesure, les lignes d'action économiques divergentes portées par des divers gouvernements et idéologies politiques (du moins, habituellement). Néanmoins, l'importance d'une économie saine pour satisfaire les nombreuses demandes de la société n'est pas remise en question :

« La viabilité budgétaire est un autre défi. De grandes dépenses guettent les gouvernements provinciaux et fédéral. Comment allons-nous nous sortir du déficit faramineux que nous avons été forcés de creuser ? Il faudra faire des sacrifices en cours de route. »



« Ceux qui tentent d'aborder des discussions concernant l'équilibre budgétaire sont réduits au silence. J'espère que nous ne nous assiérons pas ici dans cinq ans pour dire "dommage, c'est arrivé!". Nous nous sommes renfermés sur nous-mêmes et avons fait le vide autour de nous. Nous n'avons pas de marché pour nos ressources et notre système de soins de santé est en train de s'effondrer. **»**

La vigueur économique repose sur la capacité de la nation à adresser ces enjeux et sur une collaboration entre les trois échelons de gouvernement ainsi que l'atteinte d'un consensus et d'une action concertée pour assurer le succès des politiques et priorités économiques.

« Comment allons-nous nous sortir de cet immense déficit que nous avons été forcés de creuser ? Il faudra faire des sacrifices en cours de route... En sortant de la pandémie, nous sentirons les effets d'un lendemain de veille fiscal. »

Les participants ont signalé un décalage croissant entre les attentes du public et les recettes et ressources nécessaires pour y répondre. Cette situation a été compliquée par les faibles taux d'intérêt en vigueur au moment de l'étude, qui ont encouragé les emprunts.

Les déficits structurels qui existaient avant la pandémie n'ont pas disparu. Comblent l'écart socio-économique entre les peuples autochtones et le reste du Canada et s'attaquer aux soins de santé, au transport et aux changements climatiques exige des investissements importants.

Les cadres répondants reconnaissent qu'ils devront travailler en étroite collaboration avec les élus sur les options et les stratégies permettant de concilier réduction des dépenses et croissance économique. Il est clair que la relation entre les élus et les non-élus constituera la clé de la réussite du Canada à l'avenir.



UN CHEMIN À SUIVRE : LE RENOUVELLEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET UNE NOUVELLE ADMINISTRATION PUBLIQUE

En tête présente un portrait inédit de la perception et des opinions des hauts fonctionnaires du Canada sur l'évolution de leur rôle et de leur travail depuis le début de la pandémie.

La pandémie a incontestablement mis en évidence deux enjeux de taille : l'effritement de la confiance du public envers le gouvernement et les défis liés à l'élaboration de politiques publiques et ultimement, à la bonne gouvernance. En examinant les propos tenus par les hauts fonctionnaires municipaux, provinciaux/territoriaux et fédéraux, une « feuille de route » se dessine.

Cette « feuille de route » se décline en cinq temps :

- Mieux comprendre la cohésion sociale ;
- Redéfinir le risque et la rationalisation des structures de reddition de comptes ;
- Saisir les occasions que représentent les mode de travail du futur/hybrides.;
- Mettre à jour le principe des conseils « courageux » et de la mise en œuvre loyale ;
- Investir dans la capacité en politique publique et dans la modernisation des outils de collaboration au sein de la structure de gouvernance fédérale.

MIEUX COMPRENDRE LA COHÉSION SOCIALE

La polarisation et l'érosion de la cohésion sociale affectent indéniablement les processus d'élaboration de politiques publiques, et ce, à tous les niveaux de gouvernement. Bien qu'il n'existe pas de solution simple, les participants affirment avoir du mal à développer et à livrer des politiques publiques et des programmes dans ce climat.. Des recherches financées par des fonds publics sur ce sujet pourraient contribuer au rapprochement entre les différentes fonctions publiques et les citoyens pour éviter de mettre en place des mesures qui sont susceptibles de diviser la population.

L'ISLG et le *Mulroney Institute* recommandent la création d'enveloppes allouées à la recherche qui se consacre à la compréhension de l'amélioration de la cohésion sociale aux niveaux local, provincial et fédéral du Canada et à la prévention ou à la réduction des conséquences de la division, y compris la désinformation.

REDÉFINIR LE RISQUE ET LA RATIONALISATION DES STRUCTURES DE REDDITION DE COMPTES

De plus en plus, les structures de risque et de contrôle doivent être ajustées pour faire face à la complexité croissante des politiques et des programmes. L'étude révèle que la complexification des structures de reddition de comptes et le renforcement de la surveillance ne se traduisent pas nécessairement par de meilleurs résultats. En fait, certains participants affirment que le contraire est vrai, et que ces mesures constituent des entraves à l'agilité, à l'innovation et à la collaboration.





Les participants sont unanimes à vouloir conserver les mesures de simplification administrative qui ont été introduites dans le cadre de la pandémie, comme les processus d'approbation simplifiés, l'aplatissement des structures hiérarchiques, l'assouplissement des contrôles administratifs, financiers et des ressources humaines, et le recours à des équipes interdisciplinaires. Nombre d'entre eux ont communiqué leurs inquiétudes quant à un « retour-élastique » vers l'environnement marqué par la rigidité qui entravait la rapidité du progrès et la livraison de service avant la pandémie.

Si l'immutabilité demeure un principe essentiel, la fonction publique a démontré depuis le début de la pandémie qu'il est possible de travailler et de bénéficier d'un environnement moins contraignant, donc de la simplification des processus, y compris en ce qui concerne les approbations, et de la réduction de la paperasserie. Les dirigeants ont exprimé clairement qu'il est primordial de retenir cette leçon.

L'ISLG et le Mulroney Institute recommandent un examen global de la structure de fonctionnement qui était en place avant la pandémie en ce qui a trait aux ressources humaines, aux processus administratifs et à la gestion financière afin d'identifier des avenues pour la rationalisation de la prise de décision, une meilleure collaboration, la redéfinition et la simplification des structures de reddition de comptes.

SAISIR LES OCCASIONS QUE REPRÉSENTENT LES MODES DE TRAVAIL DU FUTUR/HYBRIDES.

Lorsque l'étude a été réalisée, aucun consensus n'est ressorti quant à l'avenir du travail au sein de la fonction publique, et ce, au niveau municipal, provincial et fédéral. Un participant a déclaré : « Il y a beaucoup de préjugés à ce sujet : je ne sais pas ce que font mes employés ; je ne suis pas convaincu de leur productivité ».

D'autres ont affirmé que :

« Quelques années avant la pandémie, on disait qu'il était impossible de faire du télétravail en raison d'une question d'accès aux données sensibles. Tout cela a changé en un clin d'œil et tous ces mythes ont éclatés. Nous avons démontré qu'ils étaient faux sur plusieurs points. [...] Nous avons prouvé que le télétravail est faisable et n'affecte pas la productivité. Cela a entraîné une intensification du rôle de supervision et les gestionnaires doivent mieux communiquer avec leurs employés. Nous ne reviendrons jamais à nos anciennes méthodes. [...] Une leçon majeure que nous avons tirée de tout ça est qu'il est possible d'être efficace quand on télétravaille. »

Cependant, les participants reconnaissent également que le télétravail n'est pas la solution pour tous. Certaines activités ne peuvent tout simplement pas être effectuées à distance, comme les services frontaliers, l'application des lois municipales, les services correctionnels, les premiers intervenants et l'exploitation des parcs. Et certaines régions, comme le Nord, ont également un accès limité au réseau internet.

Néanmoins, le télétravail comporte plusieurs bénéfices dont on ne peut faire fi lorsqu'il est possible, dont les suivants :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à une diminution des déplacements quotidiens ;
- Un équilibre plus sain entre vie professionnelle et vie privée ainsi que des horaires plus flexibles ; et
- Des avantages sur le plan des ressources humaines (RH), tels que des occasions de dotation en personnel plus étendues sur le plan géographique.

Par conséquent, même si le réflexe est de « ramener les employés au bureau » dès que les consignes de santé publique le permettent, certains répondants recommandent de tirer profit des bénéfices du télétravail et d'en mitiger les impacts.

L'ISLG et le *Mulroney Institute* recommandent l'élaboration de plans de retour au travail progressif à court, moyen et long terme dans l'optique de maximiser les avantages reconnus du télétravail et d'en mitiger les impacts.

METTRE À JOUR LE PRINCIPE DES « CONSEILS COURAGEUX ET DE LA MISE EN ŒUVRE LOYALE »

Michael Wernick, ancien greffier du Conseil privé du Canada et auteur du livre *Governing in Canada : A Guide to the Tradecraft of Politics* donne aux ministres le conseil suivant : « Vous n'êtes pas tenu d'aimer votre sous-ministre, mais vous devez être en mesure de bien travailler avec lui. [...] La communication franche et directe de part et d'autre est la clé du succès. » Les participants de l'enquête *En tête* ont tous observé deux tendances qui pourraient entraver, ou qui entravent déjà, cette relation : la politisation excessive de l'élaboration des choix de politiques publiques, et le manque d'occasions pour remettre en question, de manière constructive, les orientations politiques.

Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé, affirme que les ministres et leur personnel sont « partisans, orientés vers la politique et sensibles aux opérations ». Robertson décrit, en revanche, les sous-ministres comme étant « non-partisans, orientés vers les processus et sensibles à la politique ». Autrement dit, les sous-ministres constituent le pivot entre la fonction publique et l'exécutif dûment élu. Les deux anciens greffiers concluent que chacun d'entre eux a un rôle à jouer pour assurer le succès de ce partenariat clé.





Comme mentionné ci-haut, *En tête* n'a pas cherché à comprendre pourquoi cette relation se serait effritée dernièrement. Un participant a toutefois tracé une ligne directe entre cette situation et la Loi sur l'imputabilité, peut-être l'un des projets de loi omnibus les plus importants de notre siècle. Bien que l'*ISLG* ait réfléchi aux origines de la loi comme étant une réponse au scandale des commandites, il est possible d'avancer que la loi est allée beaucoup plus loin pour inclure la modification du rôle des sous-ministres pour qu'ils deviennent l'agent responsable devant le Parlement. D'autres observations de l'*ISLG* indiquent que la loi ouvre la voie à d'autres changements, notamment auprès de la Commission de la fonction publique en ce qui a trait à la nomination de cadres ainsi qu'aux exigences de divulgation proactive imposées aux sous-ministres adjoints.

Même s'il serait exagéré d'établir un lien entre la Loi sur l'imputabilité et les enjeux contemporains de relations entre les élus et les non-élus, il convient de noter que la loi n'a pas subi d'examen complet depuis son adoption.

Qu'elle soit réelle ou perçue, la croyance selon laquelle les hauts fonctionnaires ne sont pas bien accueillis lorsqu'ils fournissent des conseils « courageux » est un enjeu de bonne gouvernance. L'effet de cascade potentiel sur les sous-ministres adjoints (et au delà) n'est pas clair et mérite d'être étudié plus profondément.

Certains participants fédéraux et provinciaux mentionné leur préoccupation sur le fait que les « annonces » sont priorisées au détriment de la mise en œuvre. Il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que les politiciens effectuent plus d'annonces aujourd'hui qu'auparavant, mais certains répondants estiment que plus d'attention et d'énergie sont accordées à la coordination des activités de communications en lien avec des annonces plutôt qu'à veiller à ce que la mise en œuvre soit suffisamment prise en compte pour livrer les résultats escomptés.

Lors des discussions informelles, les difficultés ou les erreurs de mise en œuvre sont-elles attribuées aux fonctionnaires ? Le fait que le temps soit compté pour atteindre les objectifs politiques, de communication et d'échéancier nuit-il aux efforts consacrés à la planification et à la mise en œuvre ?

L'*ISLG* et le *Mulroney Institute* recommandent l'examen des conditions nécessaires à la création d'un « espace sûr » pour prodiguer des conseils courageux. Au niveau fédéral, cela impliquerait peut-être l'examen de la Loi fédérale sur l'imputabilité afin de comprendre si ses exigences en matière de conformité et de reddition de comptes ont eu des répercussions indésirables en pratique, ou sur la culture de travail de la fonction publique, minant ainsi le principe du « conseil courageux » et l'innovation. Un tel examen pourrait prendre plusieurs formes, y compris la création d'un comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur la responsabilité.

INVESTISSEMENTS À VENIR AU SEIN DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, CAPACITÉ D'ÉLABORATION DES POLITIQUES ET OUTILS DE COLLABORATION POUR LA MODERNISATION DU FÉDÉRALISME)

PLANIFICATION

Plusieurs participants réclament des outils mieux adaptés à la planification de longue haleine et pour mieux anticiper les changements à venir. L'absence de ces outils, ou l'utilisation déficiente de ces outils contribueraient aussi aux tensions qui existent au sein de la relation entre les élus et les hauts fonctionnaires. Si ces derniers n'ont pas les renseignements nécessaires à leur disposition pour émettre des opinions éclairées, cela a comme conséquence d'augmenter la possibilité d'effectuer de mauvais choix ou une mauvaise mise en œuvre des politiques publiques.

Plusieurs répondants ont mentionné le manque de continuité et de réflexion stratégique de longue haleine comme principal défaut de la gouvernance au sein de la fonction publique. Le cycle d'élection régulier de quatre ans ne favorise pas la vision et la mise en œuvre à long terme. Un changement de gouvernement signifie fréquemment un changement de ligne d'action dans les dossiers clés. Bien qu'elle pas été mentionnée spécifiquement, l'annulation et la réintroduction du formulaire long du recensement canadien sont un exemple des conséquences de ces changement de parti au pouvoir.

PARTICIPATION CITOYENNE

Les participants pensent tous que la prolifération des médias sociaux et l'avènement de la désinformation ont bouleversé le processus d'élaboration de politiques publiques au Canada, et ce, à tous les niveaux. S'en résulte une perte de confiance au sein de la population envers leurs institutions et l'accroissement des fossés qui existent entre les différents groupes et cultures.

« Les médias sociaux ont un effet dévastateur sur la confiance de la population envers leurs gouvernements. Leur stratégie commerciale est basée sur la prolifération des émotions négatives, qui génèrent plus de clics que les publications qui suscitent des réactions positives. »

« La COVID a contribué grandement au sens de l'importance du gouvernement. On constate des boucles de rétroaction... La COVID a accéléré l'opinion de la société à l'égard du gouvernement, et elle a mis en lumière les mauvaises administrations. Elle a également accéléré la polarisation de la société, au sein de laquelle un élément suprémaciste national conspirateur se renforce et se radicalise. On en voit une [fraction de la population] au Canada, donc un phénomène qui est beaucoup plus doux qu'aux États-Unis. On peut le voir chez les anti-masques et les anti-vaxx. La COVID a mis en lumière ce phénomène et confirme son rôle au sein de la société [...]. [il] radicalise la société.»





Si l'omniprésence des médias sociaux et de l'utilisation de la désinformation reste un phénomène relativement récent, l'antidote, selon les participants, pourrait en fait se trouver dans la réinterprétation ou l'application des concepts traditionnels de bonne gouvernance d'une manière plus contemporaine ou numérique. On compte parmi ceux-ci :

- L'écoute et la participation citoyenne ;
- La promotion de l'éducation civique auprès des citoyens sur les questions clés et les processus du gouvernement ;
- La définition d'attentes réalistes en amont ;
- La transparence et l'imputabilité ;
- Les réponses rapides fondées sur la science aux campagnes de désinformation ;
- La mise en place d'un environnement qui favorise la collaboration et la coopération entre les gouvernements ; et, finalement,
- La prestation de services et l'atteinte des objectifs qui font une différence visible

De toute évidence, le milieu des communications, les médias et les attentes de la population ont tous considérablement évolué au cours des dernières années. Les participants ont noté qu'il est primordial que les gouvernements suivent le rythme de cette progression et déterminent le meilleur moyen de communiquer et d'engager ses citoyens :

« Si vous ne comprenez pas le Canada, nous ne pouvons pas le servir. »

« Je pense qu'il faut réfléchir à notre stratégie de communication auprès de la population, donc comment qu'on s'y prend, car c'est très important ! Nous naviguons maintenant dans un environnement de communication tellement différent. [...] Nous devons mettre davantage l'accent sur cet aspect, car l'efficacité des communications est essentielle. [...] Les gens cherchent des moyens d'intégrer l'opinion des citoyens dans le processus décisionnel et l'élaboration des politiques. La question a été mise de côté, et les gens ont pensé qu'elle pouvait être traitée sur les médias sociaux. Mais cela n'a pas été efficace, car elle a semé la division plutôt que d'unir la population. »

Si ces idées peuvent être qualifiées de « gros bon sens », il serait un euphémisme de prétendre qu'un tel programme serait simple. Il faudrait faire preuve d'un grand modernisme à la lumière des complexités qui influencent l'élaboration des politiques publiques et la prise de décision de nos jours. C'est un réel défi et il exige une réflexion au sujet de nouvelles façons d'encourager les Canadiens à s'engager tout au long du cycle de vie du développement d'une politique publique, de sa mise en œuvre et de son évaluation.

En bref, « Nous devons faire preuve de créativité et trouver de nouvelles manières d'intégrer l'opinion citoyenne au sein des processus de prise de décision et d'élaboration de politiques publiques. »

Un autre participant affirme que la conséquence prévue d'une ligne d'action plus axée sur l'opinion publique serait la suivante :

« On doit accepter que certains projets prennent plus longtemps que prévu et qu'ils doivent véritablement refléter les objectifs et la vision des nations autochtones. On doit aussi se rendre compte que ces processus exigent beaucoup de va-et-vient, et qu'il faut faire preuve de patience à l'égard des peuples autochtones notamment en ce qui concerne leur capacité à s'engager pleinement. Il faut aussi les aider à cet effet. Ils n'accepteront pas votre projet si vous ne travaillez pas à leur rythme. »

ACQUISITION DES COMPÉTENCES

Les participants ont également souligné le lien entre la réussite et les compétences dont disposent les employés d'une organisation. Les défis liés à l'acquisition du personnel sont au premier plan et la situation s'est empirée avec l'avènement de la pandémie.

Si le télétravail peut inciter les personnes qualifiées à postuler auprès de la fonction publique et faciliter de manière générale leur embauche d'un océan à l'autre, il convient de souligner les obstacles qui se posent.

- En raison de ses conséquences importantes sur la main-d'œuvre (dont les exigences de vaccination), la pandémie va probablement précipiter les départs et les retraites anticipées ;
- La rémunération du gouvernement n'est souvent pas à la hauteur ; et.
- Pour certains, la fonction publique est perçue comme trop bureaucratique, restrictive et peu adaptée aux attentes d'une main-d'œuvre jeune et plus mobile.

Ces obstacles feront en sorte qu'il sera de plus en plus difficile d'attirer de la main-d'œuvre qualifiée et d'être compétitif avec le secteur privé.

Il est important de continuer sur cette lancée visant à garantir que les effectifs des services publics soient diversifiés, inclusifs et représentatifs des populations qu'ils desservent. Toutefois, cet objectif complexifie le recrutement de personnel qualifié et les autres processus Ressources Humaines (RH).





Les demandes des RH sont claires :

- Dans la mesure du possible, offrir des accommodements raisonnables aux employés et s'éloigner des approches « génériques » ;
- Mieux outiller les employés et aborder sérieusement la question de l'infrastructure informatique caduque ; et.
- Communiquez clairement et régulièrement avec les employés, et ce, dans le cadre de tout projet ayant une incidence sur le cadre de travail du personnel.

Selon un dirigeant : « peu importe le projet ou le processus en question, il est primordial de prendre le pouls du personnel. »

Nous avons demandé aux dirigeants « à l'avenir, quelles compétences, aptitudes ou expertises seront essentielles pour bien remplir le rôle de haut fonctionnaire ? » La liste des qualifications mentionnées est aussi longue et aussi diverse que la liste des défis auxquels ces cadres risquent de faire face. Néanmoins, certaines compétences et exigences ont été mentionnées plus souvent que d'autres, notamment :

- Une pensée critique et stratégique et une vision à long terme;
- Une bonne gestion des personnes et des talents ;
- Des compétences en matière relations/partenariats ;
- De bonnes aptitudes de communicateur ; et
- De la flexibilité, du pragmatisme, un esprit novateur et une bonne littéracie numérique.

L'étude ne révèle pas de nouvelles conclusions à propos du long débat entre experts et généralistes. Toutefois, il est ressorti des entretiens que les généralistes sont considérés comme étant plus pratiques et plus aptes à mener des équipes interdisciplinaires.

Comme l'a déclaré un participant :

« J'aime bien les généralistes. Nous avons besoin de résoudre des problèmes ... vous avez besoin d'une personne qui fait preuve de leadership pragmatique pour passer à travers. Je ne pense pas qu'un Sous-ministre ait besoin d'être un expert. »

LE FÉDÉRALISME ET LA COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE

Dans un même ordre d'idée, un consensus se dégage de nos consultations en ce qui concerne le besoin pour une collaboration plus accrue, et ce, au sein des administrations gouvernementales et au sein du fédéralisme. Il y existe également un large consensus sur le fait que ce manque de collaboration constitue l'un des plus grands défis de la gouvernance moderne au sein du secteur public. (c. f les résultats du sondage)

Lorsqu'il y a la présence d'effort et de collaboration de part et d'autre dès le départ, les bons coups sont plus clairs. Un dirigeant a cité en exemple l'approche de « l'Équipe Canada » dans le cadre des négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Quelques leaders ont constaté que certains aspects de la réponse à la COVID-19 ont bénéficié d'une plus grande collaboration, particulièrement au début de la pandémie.

Les directeurs administratifs municipaux décrivent la multiplication des canaux de communication, comme des réunions régulières entre les dirigeants des grandes villes pour discuter d'enjeux et des solutions communes en lien avec la pandémie. Ils ont aussi salué l'intensification de la communication avec leurs homologues provinciaux et fédéraux.

« Le gouvernement fédéral a demandé à certains Sous-ministres et Sous-ministres adjoints de nous aider (les villes). Devant une population vieillissante, un sous-investissement dans les infrastructures et une jeune génération qui veut retourner au travail, on doit aborder ces questions de manière plus réfléchie. [...] Accordons nos flûtes et concentrons-nous sur l'atteinte des résultats, dans le respect des responsabilités de chacun et voyons ce qu'on peut faire. »

Rappelons que la pandémie a donné lieu à de belles évolutions qui doivent être développées et pérennisées selon les hauts fonctionnaires, dont la collaboration accrue entre les gouvernements. Deux citations de participants illustrent ce point.

« Une des leçons stratégiques que nous devons tirer et exploiter concerne la définition de la "pleine collaboration" et ce qu'elle sous-tend. S'agit-il de partager des données et des preuves? Ou encore, de s'aventurer à la rencontre de partenaires non traditionnels et de voir ce que nous avons en commun? Comment faire au sein d'un système Westminster? Comment pouvons-nous tirer profit des bienfaits de la pandémie? »

« Nous devons réexaminer les systèmes au sein desquels nous travaillons. (...) Nous devons adopter une approche pangouvernementale. Je ne veux pas seulement dire au niveau provincial, nous devons améliorer notre capacité à travailler avec les autres administrations publiques. »



Il convient de souligner que la pandémie a également démontré une fois de plus l'ampleur des défis structurels qui entravent la coopération intergouvernementale :



« Le défi au gouvernement, c'est que toutes les enjeux importants sont inter-juridictionnels et inter-ministériels... Il n'est pas possible de les aborder en silo. Comment est-il possible de faire avancer des questions qui nécessitent la collaboration de plusieurs acteurs autour d'une même table? »

« Dans le cadre de l'ALENA, l'approche de 'l'Équipe Canada' a été couronnée de succès. Toutefois, force est de constater que cette même vigueur n'était pas présente lors du lancement de l'application alerte COVID, ou nous n'avons même pas réussi à convaincre tous les premiers ministres provinciaux à utiliser une même plateforme. De plus, les preuves vaccinales, pour qu'elles soient acceptées à l'international, requièrent tout un processus intergouvernemental complexe.»

La taille du pays et ses multiples frontières et cultures font du Canada un pays qui est fondamentalement diversifié et favorise une approche décentralisée à la gouvernance en ce qui concerne plusieurs domaines. Toutefois, cette diversité et cette approche décentralisée compliquent la coordination et l'atteinte des objectifs.

L'ISLG et le *Mulroney Institute* recommandent ce qui suit :

1. de nouveaux investissements dans les fonctions de planification et la capacité d'élaboration des politiques à tous les niveaux qui mettent l'accent sur la participation citoyenne et l'engagement de la société civile au sein de ces processus d'élaboration des politiques;
2. l'examen des compétences requises dans la fonction publique et le renouvellement des approches en matière de recrutement, de maintien en poste et de rémunération ; et
3. la mise en œuvre d'une stratégie intergouvernementale pour le renouvellement de la fonction publique. Cette stratégie devrait chercher à améliorer la communication entre les échelons gouvernementaux et à parfaire le 'fédéralisme numérique', les actions de planification, le partage des données et la résolution des problèmes axée sur le citoyen.

CONCLUSION

Ce rapport sommaire représente un échantillon de la richesse des idées et des opinions des hauts fonctionnaires du Canada au sujet de leur travail et leurs institutions. Nous conseillons aux lecteurs et aux chercheurs de prendre le temps d'examiner de plus près les rapports détaillés afin d'en tirer des leçons et des idées supplémentaires.

Ce qui ressort clairement de cette étude est la préoccupation des hauts fonctionnaires de tous les échelons de gouvernement envers l'état de la gouvernance au Canada et le degré de confiance des citoyens envers nos institutions.

Le Canada est un pays vaste et diversifié, dont les barrières naturelles et humaines constituent des barrières à l'unité nationale. La pandémie a mis en exergue de nombreux problèmes sous-jacents qui existaient avant la COVID-19. Comme l'a dit un participant :

« Si vous regardez notre fédération et la façon dont elle fonctionne, on constate que la taille du pays fait souvent obstacle. Il est difficile d'arriver à des changements collectifs en raison des factions qui existent au sein du gouvernement. [...] Nous ne sommes pas un pays cohésif. Nous sommes une grande fédération. »

Un autre participant ajoute

« qu'au Canada, j'ai été étonné du fait que nous faisons face à des enjeux de coordination : municipal vs fédéral vs provincial. On a l'impression que beaucoup de Canadiens se battent et se blâment les uns les autres. [La pandémie] m'a poussé à m'interroger sur la dynamique qui existe entre le palier provincial et fédéral. Qui est responsable de quoi et qu'est ce qui les démarque l'un de l'autre ? »

Comme l'ont mentionné les participants, les problèmes auxquels nous faisons face sont complexes et vont au-delà des compétences juridictionnelles, et il n'y a pas toujours un alignement parfait avec notre conception constitutionnelle et la répartition des pouvoirs. De plus, les citoyens ont de plus en plus de mal à comprendre qui est responsable de quoi.

L'ISLG et le *Mulroney Institute* sont heureux de diffuser *En tête* auprès du grand public, des administrateurs publics, des politiciens, de la communauté universitaire, des organismes de la société civile et des médias. Nous espérons que cet ouvrage contribuera au débat en cours sur la confiance portée envers les institutions publiques du Canada. La feuille de route présentée dans ce document représente notre humble interprétation des propos des hauts fonctionnaires professionnels et non partisans. Elle présente des actions qui, selon nous, aideront la fonction publique à relever les défis auxquels ils sont confrontés dans leur quête pour servir les Canadiens.

BIBLIOGRAPHIE

Aucoin, & Jarvis. (2005). *Modernizing government accountability : a framework for reform*. **Canada School of Public Service**. https://publications.gc.ca/collections/collection_2008/cspc-efpc/SC103-15-2005E.pdf

D'Aoust, R. (2020). *Federal public service management reforms – Consolidated views and results improving performance and productivity*. Graduate School of Public and International Affairs, and Institute of Fiscal Studies and Democracy. Université d'Ottawa. https://socialsciences.uottawa.ca/public-management-policy/sites/socialsciences.uottawa.ca/public-management-policy/files/ps_management_reforms_final_rpt_v14-dec2020.pdf

Gomery, J. H. (2006). *Who is responsible? Commission of Inquiry into the sponsorship program & advertising activities*. Canada. Conseil privé.

Heintzman, R. (2014). *Renewal of the federal public service: Toward a charter of public service*. Canada 2020. https://canada2020.ca/wp-content/uploads/2014/10/2014_Canada2020_Paper-Series_Public_Service_EN_Final.pdf

Forum des politiques publiques. (2014). *Changing the game: Public sector productivity in Canada*. Ottawa. https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2018/03/Public_Sector_Productivity_01-07-15_1.pdf

Statistiques Canada. (2011). *Canada Year Book – Government*. 11-402-X. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-402-x/2011000/chap/gov-gouv/gov-gouv-eng.htm>

