

---

# Les sous-ministres adjoints

**dans la fonction publique canadienne**

S'assurer que le Canada pourra compter sur le leadership dont il aura besoin dans le secteur public

---

James Lahey et Mark Goldenberg  
Centre en gestion et politiques publiques  
Université d'Ottawa

Le 15 novembre 2014

Les auteurs aimeraient remercier les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et de la Commission de la fonction publique qui ont apporté leur aide à la réalisation de cette étude. Ils aimeraient également remercier Kaveh Afshar et Aengus Bridgman pour leur travail d'assistants de recherche et pour la diligence dont ils ont fait preuve dans le cadre de cette étude.

# Table des matières

*Résumé*

## INTRODUCTION

*Pourquoi réaliser une étude sur les SMA?*

*Objectifs, portée et méthodologie*

## PRINCIPAUX CONSTATS

- I. QUI SONT LES SMA. PROFIL ET ÉVOLUTION DE LA COLLECTIVITÉ DES SMA AU CANADA
- II. TENDANCES ET PRINCIPAUX ENJEUX
- III. COMMENT SE COMPARENT LES SMA DU CANADA AVEC LES CADRES SUPÉRIEURS D'AUTRES ADMINISTRATIONS ET SECTEURS

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Notes en fin de texte

Références bibliographiques



## Résumé

*Les sous-ministres adjoints (SMA) sont les fonctionnaires les plus hauts placés nommés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et ils forment le principal groupe de la relève des sous-ministres. À ce titre, les SMA seront essentiels à la fonction publique canadienne alors qu'elle tente de s'adapter et de se renouveler pour aider le Canada à relever les défis sociaux et économiques qui l'attendent. Pourtant, on sait relativement peu de choses (du moins à l'extérieur de la fonction publique) au sujet de ces cadres supérieurs.*

*Le Centre en gestion et politiques publiques de l'Université d'Ottawa a procédé à un examen approfondi de la collectivité des SMA. Il a notamment examiné la manière dont cette collectivité a évolué au fil du temps et les principaux enjeux sur lesquels il faudra se pencher à l'avenir. La méthodologie de l'étude comportait l'analyse de données quantitatives sur les SMA couvrant les 25 dernières années et des données sur la collectivité actuelle; l'élaboration et l'application d'une « taxonomie » des types de postes de SMA; des données qualitatives recueillies lors de tables rondes et d'entretiens avec des répondants clés; l'examen de la documentation existante et des recherches sur l'administration publique du Canada et d'autres pays.*

*Les principales conclusions de cette étude sont que, au cours des 25 dernières années, la collectivité des SMA a été marquée par une croissance importante, mais que sa composition est restée remarquablement stable. Cependant, la nature du travail d'un SMA, de même que son rôle et ses responsabilités, ont sensiblement changé au cours des dernières années, ce qui soulève un certain nombre de questions et de préoccupations. Pour que la fonction publique canadienne puisse compter à l'avenir sur le leadership dont elle aura besoin au niveau des SMA, il va falloir prendre des mesures dans plusieurs domaines.*

*La collectivité des SMA a enregistré une forte croissance au cours des 25 dernières années (plus de 40 %), ce qui est supérieur à la croissance de l'ensemble de la fonction publique (12 %) pendant la même période. De plus, dans la fonction publique, toutes les*

*strates de la haute gestion ont enregistré une croissance marquée, y compris les strates au-dessus des SMA, c'est-à-dire les SM et les SM délégués, et en dessous des SMA, soit les EX-01 à EX-03. Dans le contexte actuel du déficit public et de la réduction de l'effectif de la fonction publique, la taille de la collectivité des SMA va inévitablement rétrécir. Mais le nombre de SMA dont la fonction publique aura besoin à l'avenir, et le rôle qu'ils devront assumer, sont liés à un problème structurel plus vaste, à savoir la multiplication des strates aux rangs les plus élevés de la haute gestion de la fonction publique et le chevauchement de ces strates.*

*L'étude de l'Université d'Ottawa montre que la collectivité des SMA est marquée par la continuité et la stabilité du point de vue de sa composition.*

*Au cours des 25 dernières années, la collectivité des SMA a été marquée par une amélioration de la représentation des femmes et un net vieillissement de la population. Toutefois, à d'autres égards, il y a eu peu de changements. Les sources de recrutement et la voie empruntée pour devenir SMA sont à peu près les mêmes qu'auparavant : presque tous les SMA ont été recrutés au sein de la fonction publique, et beaucoup (près de 60 %) au sein du ministère où ils sont en fonction. Au moment de leur nomination, les candidats ont au moins 20 ans d'expérience dans la fonction publique et approchent de la cinquantaine.*

*Le parcours professionnel des SMA affiche un taux de rotation\* élevé. La plupart des SMA changent d'emploi tous les deux ans. En 2011-2012, 40 % de tous les postes de SMA étaient occupés par un nouveau titulaire. Parallèlement, le mouvement des SMA se produit surtout au sein du même ministère et pour le même type de poste de SMA; par exemple, sur les quatre derniers postes occupés par 50 % des SMA, trois se trouvaient au sein du même ministère. De 2009 à 2012, le taux de roulement des SMA s'élevait à 50 %. En 2012, près de la moitié des SMA (49 %) étaient admissibles à la retraite sans pénalité au cours des deux années suivantes.*

*La fonction publique canadienne a enregistré d'importants changements au cours des dernières années, qui s'expliquent par la mondialisation, les progrès technologiques, la complexité et l'interconnectivité croissantes des enjeux relatifs aux politiques publiques, les attentes*

---

\* Dans le présent rapport, « taux de rotation » fait référence au mouvement entre différents postes (« churn » en anglais), tandis que « taux de roulement » (« turn-over rate ») désigne le nombre de personnes qui entrent dans les rangs des SMA et au nombre de personnes qui en sortent.

*croissantes et changeantes des sphères publique et politique, les contraintes budgétaires et la réduction de l'effectif. D'autres changements sont à prévoir, qui seront probablement d'ordre transformationnel.*

*Dans ce contexte, le profil remarquablement stable de la collectivité des SMA au cours des 25 dernières années soulève une série de questions, notamment à savoir si elle est trop figée et isolée et si elle pourra offrir les compétences diverses et approfondies dont la fonction publique aura besoin à l'avenir.*

*Au cours des dernières années, la portée et la nature du travail d'un SMA, de même que son rôle, ses responsabilités et ses relations de travail ont enregistré des changements, ce qui soulève un certain nombre de questions.*

*Si le nombre de SMA s'est accru, leur travail semble avoir « rétréci » dans la mesure où ils ont moins de champ d'action et de pouvoirs pour diriger leur organisation et mener des dossiers à terme. Plusieurs pouvoirs sont restés entre les mains des ministres et des SM, obligeant les SMA à piloter personnellement des dossiers qui, autrefois, auraient été traités par des cadres subalternes. Les SMA ont également tendance à être des généralistes, des gestionnaires « génériques » plutôt que des experts. Bref, les décisions sont centralisées aux échelons supérieurs, tandis que les connaissances sont emmagasinées aux échelons inférieurs.*

*Les principales relations de travail des SMA ont également changé. En effet, les SMA se soucient maintenant davantage de leur sous-ministre (SM), de leur ministre et de son personnel politique, ainsi que des organismes centraux, que de leur propre organisation. De plus, il y a peu d'esprit de corps au sein des SMA, ni d'attachement marqué envers la fonction publique dans son ensemble. Malgré le discours ambiant au sujet de la gestion horizontale, il reste que les SMA ont plutôt tendance à travailler en vase clos, selon un axe vertical et qu'ils n'ont pas souvent l'occasion d'endosser des responsabilités plus importantes.*

*On trouvera dans la présente étude une série de recommandations dans cinq grands domaines, à savoir :*

*Premièrement, il faudrait trouver des solutions au problème **structurel**, c'est-à-dire aux multiples strates qui se chevauchent aux rangs supérieurs de la fonction publique. Le rôle des SMA devrait être mieux défini, notamment en ce qui concerne leur champ d'action, leurs responsabilités, leur imputabilité et les attentes qui sont nourries à leur égard. Le travail des SMA doit avoir plus d'importance. Ils devraient davantage penser et concrétiser le changement, et moins se préoccuper des procédures.*

*Deuxièmement, la fonction publique a besoin de **sang neuf** aux échelons supérieurs. Elle a besoin de dirigeants dotés d'une expérience plus vaste, venant d'horizons variés, forts de connaissances et de compétences acquises ailleurs, et qui représentent mieux la diversité de la société canadienne, de même que sa réalité changeante sur le plan social, économique, culturel et régional. Il faudrait notamment recruter davantage de candidats à l'extérieur de la fonction publique, au sein des gouvernements provinciaux et territoriaux, dans le secteur parapublic, privé, sans but lucratif, communautaire et universitaire – et mettre en place l'encadrement nécessaire. Il faudrait recruter davantage de personnes issues des minorités visibles et des Premières Nations du Canada, ainsi que des personnes handicapées. De plus, la fonction publique doit nommer des personnes plus jeunes aux postes de SMA en ayant recours à un système accéléré d'avancement des candidats les plus prometteurs.*

*Troisièmement, la fonction publique doit **placer la barre plus haut** pour les aspirants SMA – notamment en renforçant et en définissant clairement ses attentes et ses exigences. Cela signifie l'élargissement et l'approfondissement de l'expérience des candidats, conjugués à un éventail plus vaste de compétences et d'habiletés en leadership.*

*À l'avenir, les SMA devront avoir la capacité de penser et d'anticiper de manière stratégique. Ils devront se concentrer sur des résultats mesurables, sur les économies et sur l'efficacité. Ils devront avoir de meilleures compétences en gestion, notamment en gestion des personnes, de même que des compétences générales, par exemple en communication, en relations interpersonnelles et en négociation, et la capacité de travailler efficacement avec des partenaires et avec différents intervenants. Pour acquérir ce type de bagage, les candidats devront avoir des connaissances et des antécédents diversifiés; par exemple, de l'expérience dans plus d'un ministère ou type de travail, de l'expérience en dehors de leur « zone de confort », de l'expérience en région et en prestation de services, de l'expérience dans le secteur privé aussi bien que dans le secteur public, et dans d'autres secteurs, de même qu'une expérience internationale.*

*Quatrièmement, il faut prendre des mesures pour **réduire le taux de rotation** des SMA et pour mieux gérer leur mouvement. Il faut définir clairement les attentes au sujet de la période minimum pendant laquelle un SMA doit rester en poste, et communiquer ces attentes. La norme pourrait par exemple être fixée à trois ans. Ceci devrait faire partie de l'évaluation globale du rendement des SMA, mais aussi des SM. Il faudrait également adopter une approche plus proactive et plus pangouvernementale pour gérer les affectations des SMA, dans le double objectif d'élargir et d'approfondir l'expérience et les compétences des SMA, et de répondre aux priorités et aux besoins de la fonction publique dans son ensemble, ainsi qu'à ceux du ministère ou de l'organisation en question.*



*Enfin, il faut prendre des mesures pour que les SMA développent un fort sentiment d'appartenance à la collectivité des cadres supérieurs; pour que la **collectivité des SMA** soit fondée sur le **professionnalisme** et l'**attachement à la fonction publique dans son ensemble**. Pour ce qui est du perfectionnement et de la gestion des SMA, il faudrait songer à adopter une approche axée sur les pôles de compétences, comprenant un modèle de « chefs de profession ». L'objectif serait de cerner les compétences manquantes et d'anticiper les besoins au sein de chaque pôle de compétences – ou de chaque profession – et de mettre au point des mesures correctives, par exemple des stratégies de recrutement, des programmes d'apprentissage et de perfectionnement, notamment au moyen d'affectations. Les objectifs connexes seraient de privilégier les occasions de dialogue et d'échanges entre les SMA, au sein des différents pôles de compétences et entre les pôles, et les occasions d'affectations spéciales permettant de servir la fonction publique dans son ensemble.*

*La fonction publique canadienne a atteint un seuil névralgique. Pour que le Canada puisse compter sur le leadership dont il aura besoin dans le secteur public et pour qu'il puisse relever les défis qui s'annoncent, il est urgent d'agir, comme le montre ce rapport. .*

---

# Les sous- ministres adjoints

dans la fonction publique canadienne

S'assurer que le Canada pourra compter sur le leadership dont il aura besoin dans la fonction publique

---

## INTRODUCTION

### *Pourquoi réaliser une étude sur les SMA?*

Comme tous les pays avancés, de nos jours, le Canada compte sensiblement sur les mesures prises par l'État – les politiques, programmes et services du gouvernement – pour assurer le bon fonctionnement de son économie et pour assurer une grande qualité de vie à ses citoyens. S'il y a des différences de points de vue et de politiques quant à l'ampleur du rôle de l'état, il reste qu'elles se jouent au sein d'un vaste ensemble de responsabilités communes à tous les États modernes.

Pour assumer les fonctions essentielles d'un gouvernement, les États modernes doivent relever des défis de taille en matière de gestion et sur le plan organisationnel. Or, c'est aux cadres supérieurs de l'administration publique que revient la tâche de relever ces défis et de soutenir les ministres dans leurs efforts en vue de stimuler le rendement et le développement global du pays.

Dans ce contexte, les sous-ministres adjoints (SMA) sont essentiels à la réussite du gouvernement du Canada. Ce sont les fonctionnaires les plus hauts placés nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (c.-à-d. formellement, en fonction du mérite, en s'engageant à la neutralité), et ils composent le principal groupe de la relève pour les postes de sous-ministres.

La préparation et la nomination de dirigeants efficaces – du personnel de direction aux SMA, et des SMA aux SM – sont de première importance si le Canada veut se doter du leadership dont il aura besoin dans la fonction publique pour relever les défis sociaux et économiques qui seront les siens dans un contexte marqué par la mondialisation, par de constants changements technologiques et par les défis de plus en plus complexes que poseront les politiques publiques.

La fonction publique canadienne doit actuellement réduire ses dépenses et ses effectifs à un niveau jamais vu depuis le milieu des années 1990, ce qui entraînera des changements qui transformeront probablement tant la *façon* dont elle fait les choses que *ce* qu'elle fait. Ceci ne fait qu'accentuer l'importance de préparer correctement les dirigeants de demain à assumer de plus grandes responsabilités, et de s'assurer qu'ils ont une expérience, des connaissances et des compétences suffisamment vastes et approfondies pour le faire.

Beaucoup d'études portent sur les sous-ministres, mais relativement peu sur les sous-ministres adjoints. En outre, la plupart de ces études sont plutôt de nature qualitative, et contiennent peu d'analyse empirique axée sur les données.

*« Les SMA portent sur leurs épaules toutes les affaires du gouvernement du Canada. Évidemment, en théorie, ce sont les SM qui sont responsables de tout, bien sûr, mais dans les faits, ce sont les SMA qui se partagent le travail. Ils sont chargés de mettre en place tous les morceaux... »*

Entrevue avec un répondant clé

Le Centre en gestion et politiques publiques de l'Université d'Ottawa a réalisé une étude approfondie sur les SMA dans la fonction publique canadienne – *Comment la collectivité des SMA a-t-elle évolué au fil du temps? Quelle est la nature du travail d'un SMA? Quel est son rôle et quelles sont ses principales responsabilités? Est-ce que ces derniers ont évolué, et comment évolueront-ils? De quels types de SMA le Canada aura-t-il besoin dans les cinq à dix prochaines années, et quelles sont les compétences, les connaissances, l'expérience et les qualités qu'ils devront avoir? Que devons-nous faire pour nous assurer que la fonction publique canadienne pourra compter sur le leadership dont elle aura besoin à l'avenir?*

### **Objectifs de l'étude**

Examiner la collectivité des SMA et la manière dont elle a évolué au fil du temps

Dégager les principaux enjeux, les tendances émergentes et les défis à venir

Offrir des conseils sur le recrutement et le perfectionnement des SMA, et sur le soutien dont ils ont besoin, pour que la fonction publique puisse compter sur les dirigeants dont elle aura besoin

## **Portée**

L'étude porte sur tous les SMA et les équivalents des SMA (EX-04 et EX-05, et autres niveaux comparables dans d'autres catégories de classification) dans la fonction publique canadienne. Ceci comprend l'administration publique centrale, c'est-à-dire les ministères et organismes qui ont le Conseil du Trésor pour employeur, ainsi que les organismes « distincts » (p. ex., l'Agence du revenu du Canada), qui sont leur propre employeur. L'étude porte sur l'évolution de la collectivité des SMA au cours des 25 dernières années et dresse un portrait type du SMA actuel. Elle explore aussi brièvement les équivalents des SMA dans d'autres administrations, y compris les administrations provinciales et territoriales, ainsi que d'autres administrations de type Westminster, notamment le Royaume-Uni.

## **Méthodologie**

La méthodologie utilisée dans le cadre de l'étude comprenait l'analyse de données démographiques et d'autres statistiques sur les SMA accumulées sur une longue période; l'examen de données sur la collectivité actuelle des SMA; l'élaboration et l'application d'une « taxonomie » des types de postes de SMA; des tables rondes et des entretiens avec des répondants clés choisis parmi les cadres de la fonction publique et d'autres personnes; et un examen des recherches et études récentes, et de la documentation pertinente.

### Cueillette et analyses de données

Les sources d'information comprenaient notamment des données démographiques et historiques (sur une période de 25 ans); des données sur les postes et titres des SMA (sur une période de 15 ans); des données synthétiques récentes sur la collectivité des SMA (2010–2012), et des données provenant d'autres études et rapports

***Une mise en garde s'impose au sujet des données citées dans le présent rapport. En effet, les données ayant été puisées à diverses sources, les définitions n'étaient pas toujours les mêmes d'une source à l'autre, pas plus que les populations ou les périodes visées. Il n'a donc pas été possible d'assurer la cohérence et la comparabilité des données pour tous les aspects de l'étude ou pour toutes les années.*** À moins d'indications contraires, les données mentionnées dans le présent rapport proviennent de données actuelles et historiques sur les SMA fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et comprennent les SMA ou leurs équivalents, tant dans l'administration publique centrale que dans des organismes où l'employeur est distinct du SCT. Lorsque ce n'est pas le cas, les différentes sources et les années concernées, ainsi que la portée limitée des données, sont indiquées. Dans le présent document, les données sont rendues au niveau regroupé, et ce, pour respecter la vie privée des personnes et pour protéger les renseignements personnels.

#### « Taxonomie » des postes de SMA

Un système taxonomique a été mis au point pour dégager les grandes catégories de postes de SMA selon la fonction et le lieu (lieu géographique et type d'organisation). Ces catégories sont les suivantes :

Programmes et services/Opérations

Politiques

Services ministériels

Organisme central

Affaires juridiques

Communications

Gestion régionale

Affaires internationales

Sciences et technologies

Cette taxonomie a été appliquée aux postes de SMA à cinq ans d'intervalle (1995-2010) pour voir quels étaient les changements au fil du temps et prendre note de la distribution actuelle.

Les postes de SMA ont été rangés dans l'une des catégories ci-dessus en fonction des *principales* responsabilités et fonctions de chaque poste.

On convient que les catégories se chevauchent, et que bon nombre de SMA ont de multiples responsabilités. Le nombre de postes de SMA ayant des responsabilités dans le domaine des politiques pourrait avoir été sous-estimé, de nombreux SMA travaillant dans le secteur des programmes ayant aussi des responsabilités en matière de politiques. Les postes ont été rangés dans la catégorie des programmes et des services/opérations lorsque la gestion de programme était perçue comme la principale responsabilité.

La catégorie « gestion régionale » comprend les postes de SMA dont la principale responsabilité est la gestion et la prestation de programmes et de services en région. La catégorie « international » comprend les postes de SMA qui ont représenté le Canada à l'étranger. Les autres postes de SMA situés en régions ou liés aux affaires étrangères et aux relations internationales ont pour leur part été inclus dans la catégorie pertinente (politiques ou programmes ou services ministériels, etc.) selon les fonctions principales qui y sont associées.

Les postes de SMA situés dans des organismes centraux dont les principales responsabilités concernent les « services ministériels » ont été placés dans la catégorie « services ministériels ».

## Tables rondes et entretiens avec les principaux répondants

Des consultations préliminaires ont été menées à l'automne 2010 avec plus d'une douzaine de personnes, y compris des sous-ministres, des sous-ministres adjoints, des chercheurs, des experts et d'autres personnes. Ces consultations ont été réalisées dans l'objectif de concevoir l'étude sur les SMA et d'en définir la portée, et de déterminer quels étaient, du point de vue des intervenants, certains des principaux enjeux et domaines qu'il faudrait examiner.

Deux tables rondes ont eu lieu avec des SMA à l'automne 2011. Plus de 40 SMA y ont participé, représentant un vaste segment transversal de la collectivité actuelle des SMA (du point de vue du sexe, des langues officielles, du type de poste de SMA, des organismes centraux et des employeurs distincts). On a appliqué la « règle de Chatham House » pour promouvoir des échanges et un dialogue francs et ouverts, tout en veillant à l'anonymat des répondants et des commentaires particuliers.

Des entrevues avec les répondants clés ont été réalisées en 2012 avec plus de 50 personnes, notamment :

- 12 SM et SM délégués (en poste et anciens), et un ancien greffier du Conseil privé;
- 14 SMA (en poste et anciens);
- un certain nombre de directeurs généraux, et d'autres personnes répondant aux SMA;
- Deux anciens greffiers de conseils privés provinciaux, quatre SM (en poste et anciens) à l'échelon provincial; trois SMA provinciaux;
- 15 cadres supérieurs, chercheurs et consultants du secteur privé et du secteur bénévole;
- un certain nombre de hauts fonctionnaires, universitaires et chercheurs du Royaume-Uni.

Les entrevues ont été réalisées en personne dans la plupart des cas, ainsi que par téléphone lorsque cela s'avérait nécessaire. On a mis au point un questionnaire d'entrevue qui a été remis aux participants avant l'entrevue. Une même série de questions générales étaient posées à toutes les personnes interviewées, et des questions plus pointues étaient posées selon les responsabilités, les connaissances ou l'expérience de la personne. Il était convenu que les participants à l'entrevue ne seraient pas identifiés par leur nom et que leurs commentaires resteraient anonymes.

## Examen de la documentation

On a procédé à un examen de la documentation pertinente et de récents rapports et études. Étant donné les contraintes de temps et de ressources, on a surtout mis l'accent sur les cadres supérieurs dans la fonction publique fédérale.

On a également examiné brièvement des études et de l'information provenant d'administrations provinciales et territoriales, et d'autres administrations de type Westminster, notamment le Royaume-Uni.

### Coordination et gestion

Le Centre en gestion et politiques publiques a assumé la responsabilité globale de la planification et de la réalisation de l'étude, ainsi que de la rédaction des produits écrits.

Un protocole d'entente a été signé entre le Centre en gestion et le Secrétariat du Conseil du Trésor (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines), le Bureau du Conseil privé et la Commission de la fonction publique.

Ces organismes ont convenu de mettre les données, ainsi que les études et rapports, à la disposition du Centre en gestion et de fournir des conseils et des avis au sujet de l'étude.

Le Centre en gestion et politiques publiques a la responsabilité éditoriale ultime de toutes les communications écrites et électroniques au sujet de l'étude. L'étude n'exprime pas les opinions du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé, ou de la Commission de la fonction publique, ni de leurs représentants, pas plus que les opinions de l'Université d'Ottawa.

### ***Au sujet des auteurs***

*James Lahey* est directeur du Centre en gestion et politiques publiques de l'Université d'Ottawa. Il est le principal responsable de la présente étude. De 1973 au début de 2009, Jim travaillait à la fonction publique. Il y a notamment occupé le poste de sous-ministre adjoint de Développement des ressources humaines Canada, de secrétaire associé au Secrétariat du Conseil du Trésor, de sous-ministre délégué aux Affaires indiennes et du Nord canadien, et de sous-secrétaire du Cabinet (Renouvellement de la fonction publique) au Bureau du Conseil privé.

*Mark Goldenberg* était agrégé supérieur au Centre en gestion et politiques publiques. Il est l'auteur principal de l'étude. Ancien sous-ministre adjoint délégué dans la fonction publique, il a travaillé dans le domaine des politiques sociales et économiques au sein de plusieurs ministères, y compris au Secrétariat d'État, à Patrimoine canadien et à Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Depuis qu'il a quitté la fonction publique, il travaille comme consultant indépendant dans le domaine de la recherche et des politiques. Il est l'auteur de publications dans le domaine de l'innovation sociale, du secteur sans but lucratif, de l'apprentissage en milieu de travail et du développement des compétences, ainsi que des langues officielles.



# PRINCIPAUX CONSTATS

## I. QUI SONT LES SMA. PROFIL ET ÉVOLUTION DE LA COLLECTIVITÉ DES SMA

L'examen et l'analyse des données historiques et actuelles sur les sous-ministres adjoints dans la fonction publique canadienne ont permis de dresser un profil global de la collectivité des SMA, qui est marquée par une croissance importante de sa taille, et par une grande stabilité de sa composition, tant du point de vue démographique que d'autres caractéristiques importantes.

### *Taille de la collectivité des SMA*

Au cours des 25 dernières années, la taille de la collectivité des SMA a enregistré une croissance importante, accompagnée de certaines fluctuations.

Le schéma qui se dégage montre que dans les années 1980, il y a eu une croissance, suivie de réductions de l'effectif au milieu des années 1990, s'expliquant largement par l'Examen des programmes et les restructurations ministérielles, puis à nouveau une forte croissance dès la fin des années 1990.

Sur une période de 25 ans (1985-2010), le nombre de SMA a augmenté de 40 %, passant de 295 en 1985, à 254 en 1998, puis à 413 en 2010<sup>1</sup>.

En 2011, le nombre de SMA a diminué légèrement pour passer à 409, mais il est remonté à 423 en 2012<sup>2</sup>.

Le taux de croissance de la collectivité des SMA est supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique, qui a suivi un schéma de croissance semblable à celui des SMA, mais avec des fluctuations moins prononcées. La taille de la fonction publique a chuté de presque 20 % pour passer de 250 000 personnes, au début des années 1990, à 200 000 en 1998-1999. Elle a ensuite augmenté de 40 %, pour passer à environ 280 000 personnes en 2009-2010, ce qui donne une croissance totale de 11,6 % pendant l'ensemble de la période de 25 ans visée<sup>3</sup>.

Au sein de la collectivité des SMA, le nombre des EX-05 a augmenté à un rythme plus rapide au cours des 25 dernières années, mais ce groupe a enregistré moins de fluctuations que celui des EX-04, qui a absorbé la majorité des coupures faites au niveau des SMA au milieu des années 1990 (graphique 1). Par conséquent, la proportion des EX-05 et des EX-04 a quelque peu changé : en 1985, les EX-05 représentaient 29 % de tous les SMA, tandis que ce chiffre était de 36 % en 2010. Cependant, plus récemment (2008-2009 à 2011-2012), le nombre d'EX-04 a augmenté à un rythme plus rapide que celui des EX-05. Le nombre de SMA délégués a fluctué au cours des années, et des données récentes montrent qu'il y a maintenant moins de SMA délégués (21 en 2011) que dans le passé.

L'augmentation du nombre de SMA s'inscrit dans un phénomène plus vaste, dénotant un problème *structurel* au sein de la fonction publique canadienne – l'importante multiplication et la stratification des niveaux de gestion enregistrées aux plus hauts échelons de la fonction publique au cours des 25 dernières années.

Dans l'ensemble, le nombre total de cadres supérieurs (EX-01 à EX-05) a augmenté de 46,7 % au cours de la période 1985-2008<sup>4</sup>.

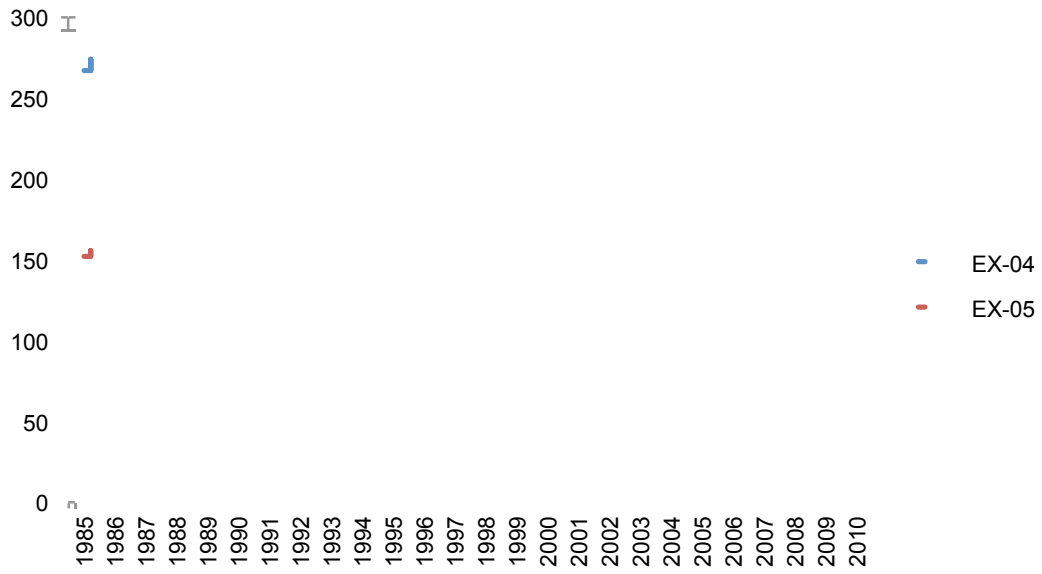
Récemment, pendant une période de 10 ans (1999-2009), la taille de la fonction publique a augmenté de 34,8 %, mais la population des SMA a augmenté de 49 % et la population totale des EX (1 à 5), de 68 %<sup>5</sup> (graphique 2).

Le nombre de SM et de SM délégués a également sensiblement augmenté, bien qu'il ait enregistré des fluctuations au cours des années. Par exemple, à cinq ans d'intervalle, le nombre de SM (y compris de SM délégués) est passé de 65 en 1987 et 1992 à 50 en 1997, avant d'augmenter à nouveau à 62 en 2002, à 74 en 2007 et à 77 en août 2012. Au cours des dix dernières années seulement (2003-2012), la population des SM (et de SMA) a enregistré une croissance de 25 %<sup>6</sup>.

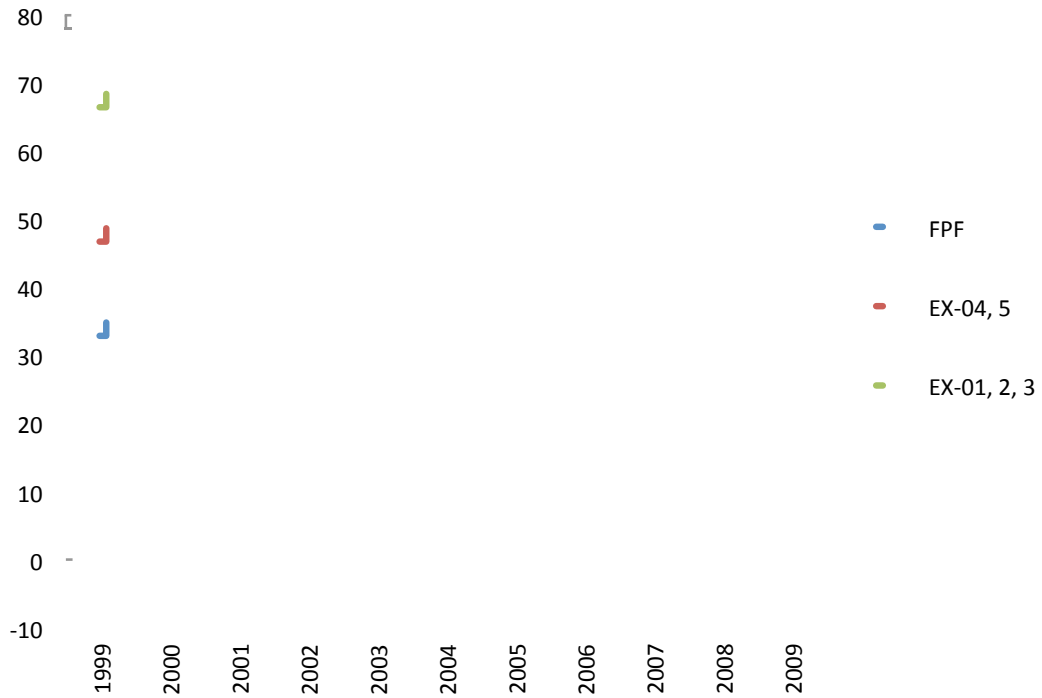
Il convient de noter qu'au cours des dix dernières années, la croissance de la taille des cadres supérieurs au Canada est semblable à celle des administrations publiques de style Westminster<sup>7</sup>. Ces autres administrations ont cependant déjà pris des mesures pour réduire le nombre de cadres supérieurs dans leurs rangs, et continueront certainement de le faire.

Le Canada a également commencé à prendre des mesures pour réduire la taille de son personnel de direction dans le cadre de ses efforts en vue de réduire les effectifs dans l'ensemble de la fonction publique. Dans ce contexte, il serait souhaitable, comme on le verra ci-dessous, d'examiner la stratification des niveaux de cadres supérieurs aux échelons les plus élevés de la fonction publique.

**Graphique 1 : Changement dans le nombre de SMA (1985-2010)**



**Graphique 2 : Croissance de l'emploi parmi les EX-01 à EX-05 et dans la fonction publique générale, 1999-2009 (%)**



## Genre

Le changement le plus spectaculaire qui s'est produit dans la composition de la collectivité des SMA au cours des 25 dernières années a été l'augmentation des femmes parmi les rangs des SMA.

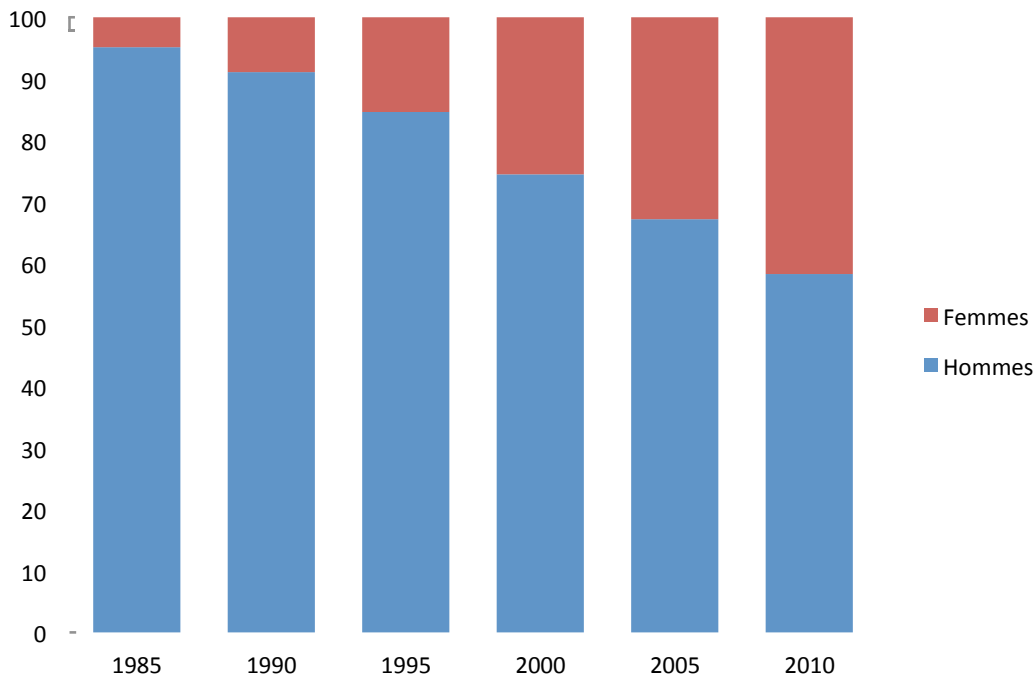
La proportion de femmes est passée de 5 % de l'ensemble des SMA en 1985 à plus de 40 % en 2010 (graphique 3). Entre 1999 et 2009 seulement, le nombre de femmes SMA au niveau EX-04 a doublé.

La proportion de femmes parmi les SMA a fluctué d'année en année. Par exemple, en 2010-2011, les femmes représentaient 43 % de tous les EX : 45 % des EX-01, 43 % des EX-02, 36 % des EX-03, 41 % des EX-04, et 39 % des EX-05. Cependant, plus récemment (2011-2012), la proportion de femmes EX-05 parmi les SMA est de 37 %, tandis que 34 % des EX-04 sont des femmes<sup>8</sup>.

La représentation des femmes dans les rangs des SMA et des EX demeure plus faible que dans l'ensemble de la fonction publique (55 % en 2010).

La proportion de femmes parmi les SM a atteint un sommet en 2005 (41 %), et a diminué depuis, pour remonter en 2012 (36 % de tous les SM, y compris 43 % des SM1 et 32 % des SM2+)<sup>9</sup>.

**Graphique 3 : Changements dans la représentation des femmes parmi les SMA, 1985-2010 (%)**

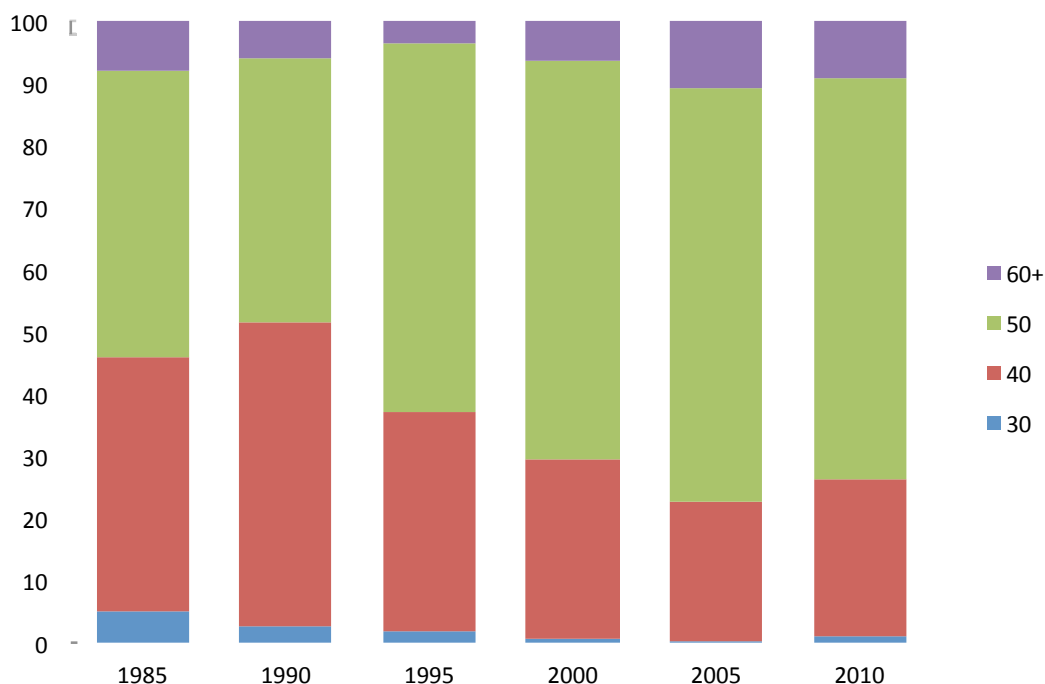


## Âge

Le vieillissement de la population des SMA est un autre changement important dans la composition de la collectivité des SMA (graphique 4).

Si l'âge moyen des SMA était de 50,2 ans en 1990; il était de 53,2 ans en 2010. En 1990, plus de 50 % des SMA avaient moins de 50 ans; en 2010, près de 75 % avaient plus de 50 ans. La proportion des SMA de moins de 50 ans a diminué parmi les EX-04 pour passer de 54 % en 1990 à 28 % en 2010, et de 45 % à 24 % parmi les EX-05. La proportion des EX-05 de plus de 55 ans a augmenté pour passer de 21 % à 41 %.

**Graphique 4 : Changements dans la répartition de l'âge des SMA (EX-04 et EX-05) – 1985-2010 (%)**



Il n'est pas surprenant que la population des SM soit également relativement plus âgée puisque les SMA représentent le principal groupe de la relève des SM. Sur une période de 20 ans (1987-2007), l'âge moyen des SM est passé de 49 ans à 53,7 ans. En 1987, seulement 15 % des SM avaient entre 50 et 54 ans; en 2007, 43 % des SM appartenaient à cette tranche d'âge. Quelque 37 % des SM avaient entre 45 et 49 ans en 1987; cette proportion avait chuté à 13 % en 2007. En 1987, 64 % des SM-01 avaient moins de 50 ans; en 2007, seulement 17 % avaient moins de 50 ans. Au cours des dix dernières années seulement (2003-2012), la moyenne d'âge des SM est passée de 51,5 à 55,4 pour les SM-01 et de 53,8 à 56,3 pour les SM-02+<sup>10</sup>.

### ***Autres caractéristiques démographiques***

Les autres caractéristiques démographiques de la collectivité des SMA n'ont pas changé de façon sensible.

La représentation des francophones parmi les SMA a augmenté de 23 % en 1985 à 28 % en 2011-2012<sup>11</sup>, ce qui est inférieur à la représentation des francophones dans les autres catégories d'EX et dans l'ensemble de la fonction publique, mais proportionnel à l'ensemble de la population canadienne.

Au cours des années, il y a eu une très légère augmentation de la représentation des personnes issues de minorités visibles, des Premières Nations et de groupes de personnes handicapées parmi les rangs des SMA. En fait, depuis 2009, le taux de représentation des Autochtones et des personnes handicapées dans les rangs des SMA a diminué. La représentation des groupes visés par l'équité en matière d'emploi parmi les SMA, y compris les femmes, n'a jamais réellement coïncidé avec les taux de disponibilité au sein de la population active<sup>12</sup>.

### ***Recrutement des SMA et chemin vers un poste de SMA***

Bien que des données complètes ne soient pas disponibles pour toutes les années, le profil de recrutement des SMA ne semble pas avoir sensiblement changé au cours des 25 dernières années.

La grande majorité des SMA – presque tous en fait – sont recrutés au sein de la fonction publique (graphique 5). Le recrutement externe (à l'extérieur de la fonction publique) des SMA a toujours été et continue d'être négligeable.

Évidemment, le recrutement externe d'EX-01 à EX-03, le principal groupe de la relève des SMA, est également très rare. Par exemple, selon une étude, entre 1991 et 1998, le recrutement externe d'EX était à peine supérieur à 1 % en un an seulement<sup>13</sup>.

Autrement dit, la grande majorité des SMA sont des personnes nommées de l'intérieur de la fonction publique, depuis les rangs des EX, et la grande majorité de ces personnes avaient aussi déjà été nommées de l'intérieur de la fonction publique.

De plus, les données disponibles montrent que beaucoup de SMA sont nommés depuis leur propre organisation. Par exemple, en 2010, près de 60 % des nominations de SMA concernaient des candidats travaillant déjà dans l'organisation<sup>14</sup>.

De façon générale, une personne nommée à un poste de SMA a le profil suivant :

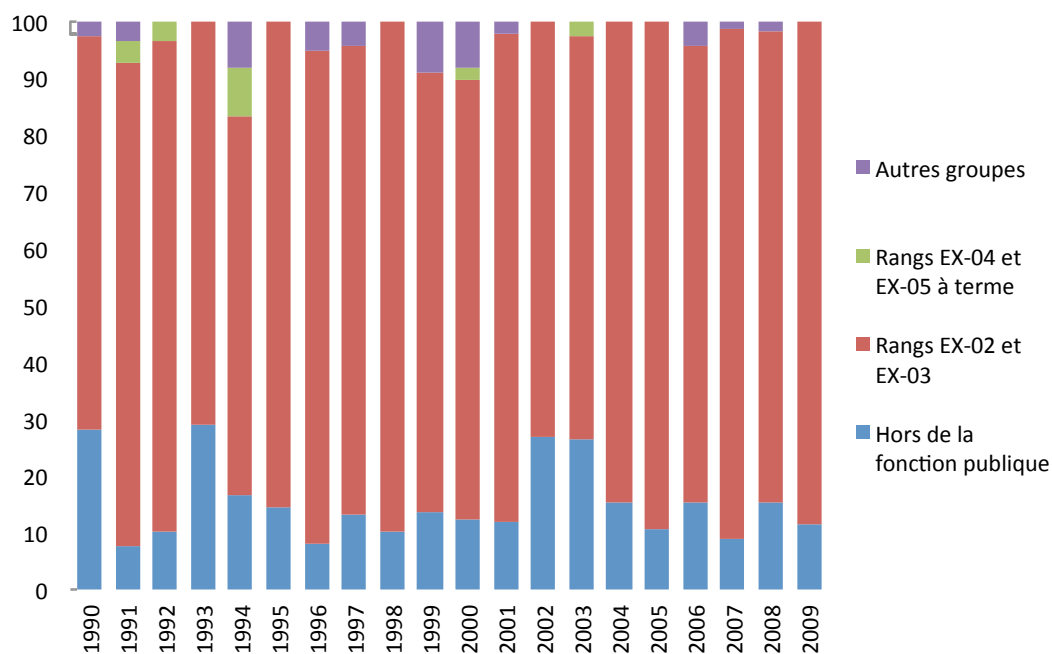
- Elle a 20 ans d'expérience dans la fonction publique, dont 12 ans à un poste de niveau EX
- Elle a généralement 4 ans d'expérience à titre d'EX-01; 3,5 ans à titre d'EX-02, et 4,5 ans à titre d'EX-03.
- Elle a occupé 6 postes au niveau EX, passé environ 2 ans dans chaque poste aux niveaux EX-01 et EX-02, et 2,5 ans dans chaque poste de niveau EX-03

En moyenne, les candidats aux postes de SMA ont un peu moins de 50 ans (49,6 ans dans le cas des EX-04 et 48,2 ans dans le cas des EX-05) (graphique 6).

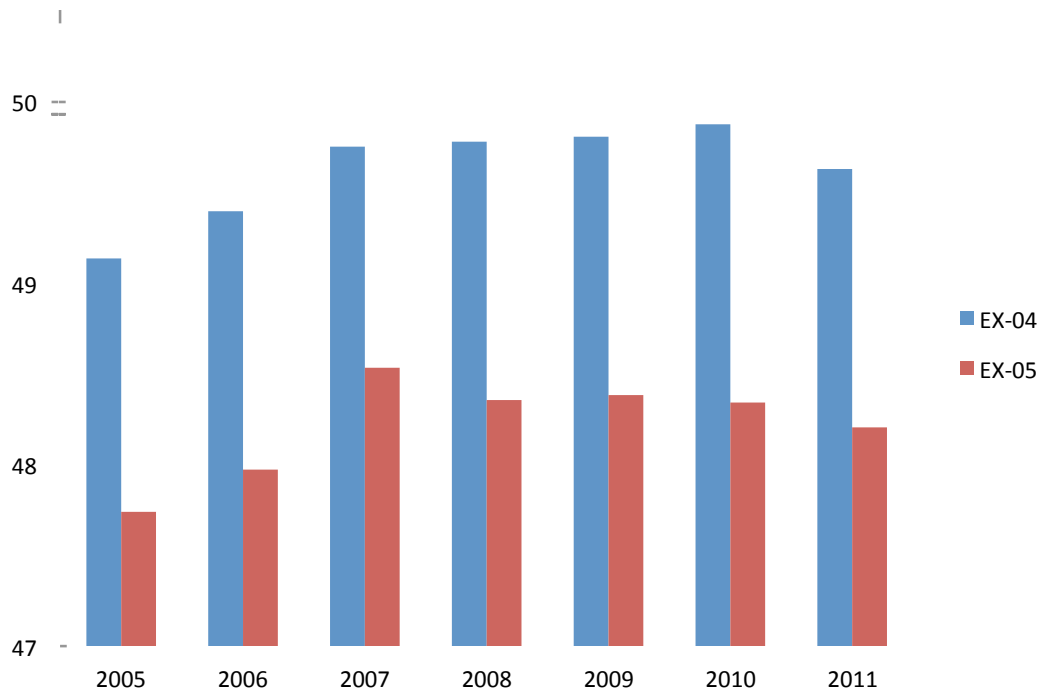
Ici encore, il n'est pas surprenant de constater que la moyenne d'âge des candidats nommés à un poste de SM, bien qu'elle varie d'une année à l'autre étant donné le petit nombre de candidats, reflète l'âge plus avancé des SMA, ces derniers formant la relève des SM.

En 2004-2005, les SM avaient en moyenne 49 ans au moment de leur nomination, et 54,5 ans en 2011-2012. Cette moyenne était de 53,8 ans en 2012, alors qu'elle était de 44,5 ans en 1987<sup>15</sup>.

**Graphique 5 : Sources de recrutement des SMA – 1990-2009.** (%) « À l'extérieur » signifie ailleurs que dans l'administration publique centrale, c.-à-d. incluant les organismes n'ayant pas le SCT comme employeur



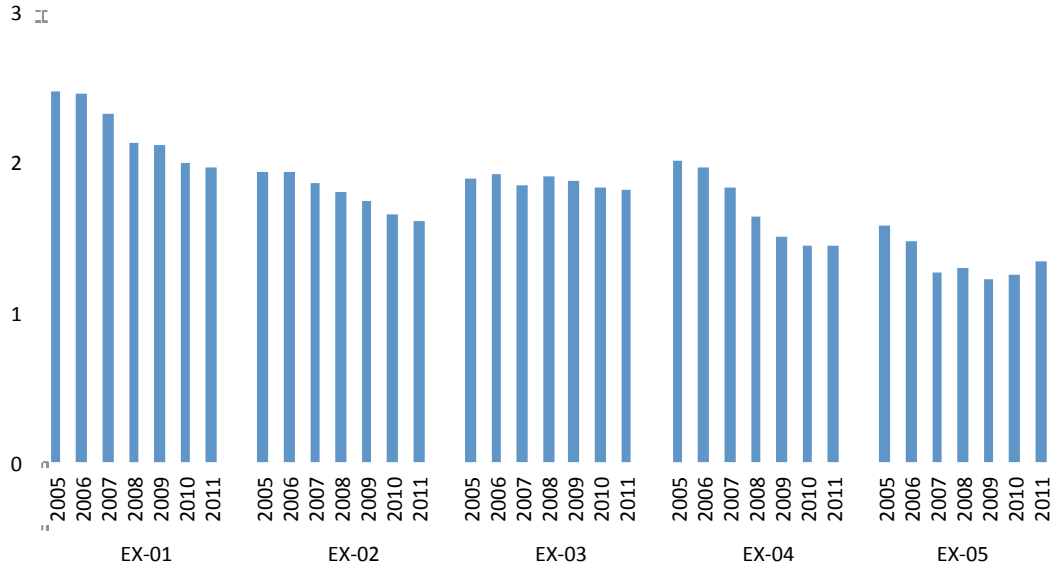
Graphique 6 : Âge moyen des SMA au moment de leur nomination – 2005-2011



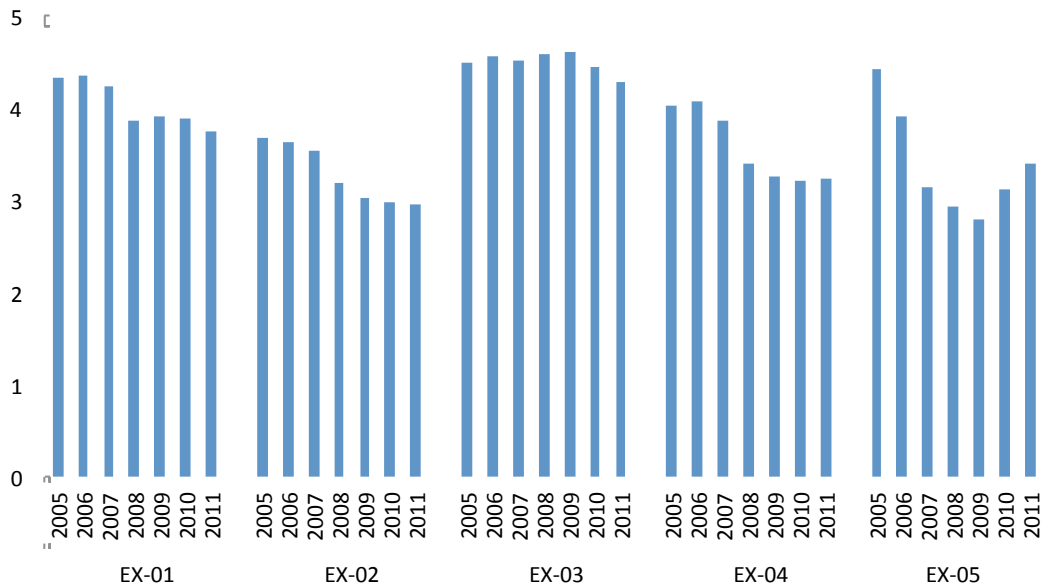
Les SMA nommés plus récemment semblent cependant avoir eu moins d'expérience dans la mesure où, d'une part, ils ont occupé un moins grand nombre de postes de cadres supérieurs et, d'autre part, à chaque niveau EX, ils ont assumé leurs fonctions pendant moins longtemps. (graphiques 7 et 8).



**Graphique 7 : Le nombre moyen de postes occupés au niveau EX pendant la carrière d'un SMA – 2005-2011**



**Graphique 8 : Expérience des SMA à chaque niveau EX (c.-à-d. la durée moyenne dans un poste de EX à chaque niveau EX) – 2005-2011**



### **Types de postes de SMA et lieu de travail**

D'après l'analyse des données de la taxonomie des différents types de postes de SMA mise au point pour cette étude, la distribution des SMA, du point de vue de leur lieu de travail et du type de poste qu'ils occupent, n'a pas beaucoup changé au fil des années<sup>16</sup>.

La vaste majorité des SMA – environ 95 % – travaille dans la région de la capitale nationale. En fait, la proportion de SMA travaillant en région a légèrement diminué, passant de 8 % au milieu des années 1990 à environ 5 % en 2011. Le nombre de SMA travaillant dans certaines régions a cependant augmenté au fil du temps, notamment en Alberta et en Colombie-Britannique. Quelque 8 % des SMA représentent le Canada à l'étranger<sup>17</sup>.

En ce qui a trait au type de poste de SMA, la majorité des SMA travaillent dans le secteur des programmes et des services/opérations. Quelque 42 % des SMA (2011) occupent ce type de poste. Ceci représente une hausse par rapport au milieu des années 1990 (35 %) et même depuis tout récemment, en 2005 (37 %).

Une proportion importante de SMA travaille aussi dans les organismes centraux et aux services ministériels, soit 15 % et 13 % respectivement.

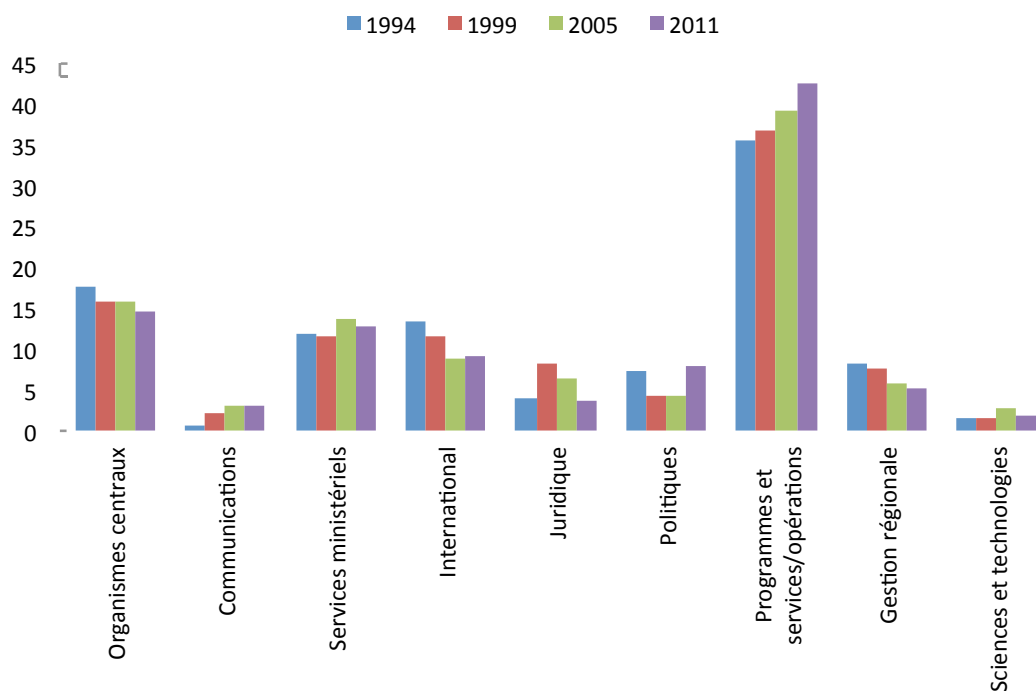
Le pourcentage de SMA travaillant dans les autres types de postes s'élève à moins de 10 % dans chacune des autres catégories<sup>18</sup>.

#### **Distribution des SMA par type de poste**

<b>Type de poste de SMA</b>	<b>% des SMA</b>
Programmes et services/opérations	42
Organismes centraux	15
Services ministériels	13
Affaires internationales	8
Politiques	8
Gestion régionale	5
Affaires juridiques	4
Communications	3
Sciences et technologie	2

Parmi les personnes interrogées dans le cadre de cette étude ou ayant participé aux tables rondes, bon nombre d'entre elles pensaient que les résultats de la taxonomie montreraient une nette augmentation du nombre de SMA travaillant dans les organismes centraux et dans le secteur des services ministériels, et ce, à cause d'une tendance soutenue à centraliser la prise de décision et à resserrer les exigences en matière d'imputabilité. Fait intéressant, bien que le nombre de SMA travaillant dans ces deux types de postes ait augmenté et que, comme nous l'avons déjà signalé, ces deux catégories représentent la proportion la plus importante de SMA après ceux qui œuvrent dans les programmes et les services/opérations, il reste que la distribution proportionnelle de SMA par type de poste n'a pas réellement changé au fil du temps (graphique 9).

**Graphique 9 : Variations de la proportion de SMA par type de responsabilités, 1994-2011 (%).**

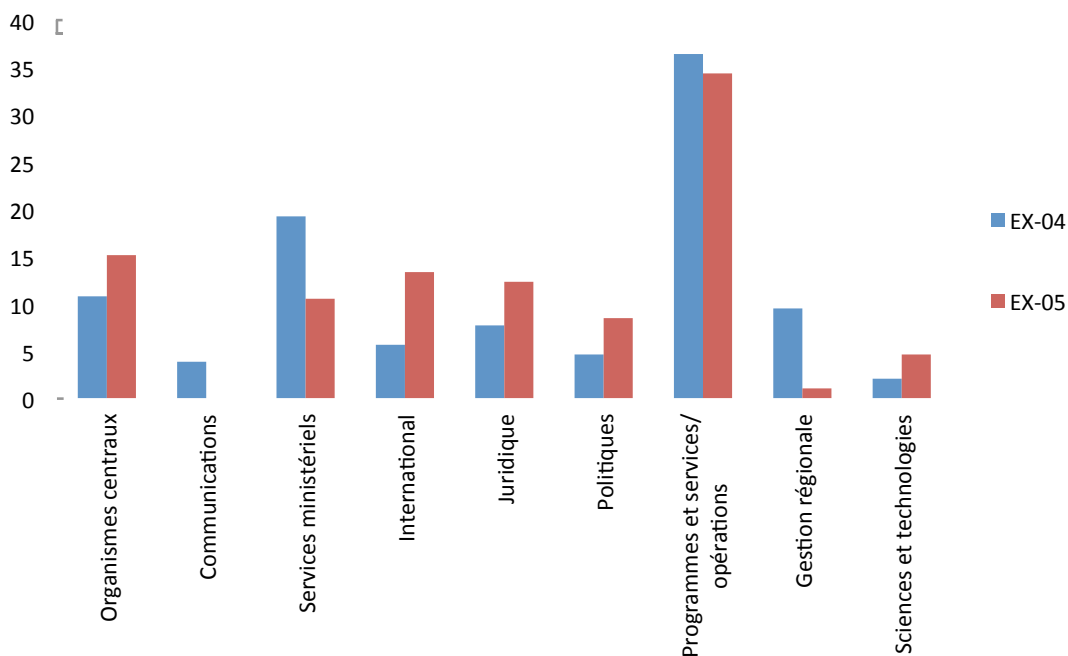


Selon le type de poste de SMA, le niveau (EX-04 ou EX-05) peut changer (graphique 10). Par exemple, l'ensemble des EX-05 représente 36 % du groupe des SMA, mais il y a une part plus importante d'EX-05 que d'EX-04 dans certaines catégories de postes de SMA, notamment les postes dans le domaine des politiques, dans les organismes centraux, et dans les affaires internationales et juridiques.

Le nombre et la proportion des EX-05 sont également beaucoup plus importants dans la région de la capitale nationale (administration centrale) qu'ils ne le sont en région.

La proportion de femmes au niveau EX-05 (35 %) accuse un retard par rapport à la représentation globale des femmes au niveau des SMA (2011).

**Graphique 10 : Proportion de SMA aux niveaux EX-04 et EX-05 par type de responsabilités en 2011 (%)**



### ***Mouvement et mobilité des SMA***

Tous les SMA suivent un parcours semblable après avoir été nommés SMA, c'est-à-dire qu'ils changent souvent de poste.

***La majorité des SMA assument les mêmes fonctions pendant moins de deux ans.*** Selon une étude, cela a varié pour passer d'un « creux » de 47 % des SMA en 1999-2000, à une crête de 64 % des SMA en 2004-2005<sup>19</sup>. En outre, ces dernières années, la tendance montre que les SMA restent **en moyenne moins longtemps** en poste<sup>20</sup>.

En 2011-2012, **40 % de tous les postes de SMA** avaient un **nouveau titulaire** (59 nouvelles nominations, 16 promotions au niveau EX-05, 81 mutations latérales)<sup>21</sup>.

Le taux de roulement élevé des SMA est semblable au taux de roulement des SM, mais dans le cas de ces derniers, ce taux a diminué au cours des dernières années, après un effort conscient pour qu'il en soit ainsi.

Par exemple, en 1987, les SM-01 restaient en poste en moyenne 1,5 an, mais en 2002, ils restaient en moyenne 2 ans; en 1987, les SM-02 restaient en poste en moyenne 1,4 an, et en 2002, 2,7 ans<sup>22</sup>.

Les SMA changent souvent de poste, mais ils semblent se déplacer surtout à « l'interne ». En effet, la plus grande partie des SMA change de poste non pas pour aller dans un autre ministère ou pour occuper un poste dans une autre organisation au sein de leur ministère – ils ont plutôt tendance à passer d'un poste à un autre **au sein** de leur organisation.

Dans l'ensemble, **50 %** des SMA (2010-2011) avaient eu **au moins trois de leurs quatre derniers postes** dans la même organisation. Environ 23 % des SMA avaient eu leurs **quatre derniers postes** dans la même organisation. Moins de 10 % des SMA n'avaient eu aucun de leurs 4 derniers postes au sein du même ministère (graphiques 11 et 12)<sup>23</sup>.

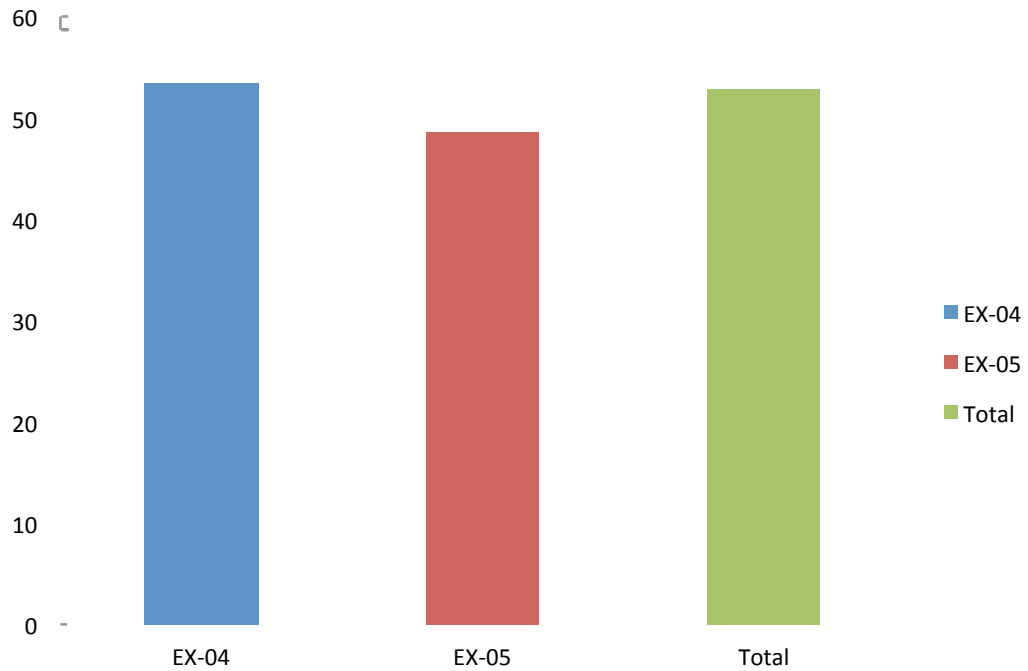
Ce schéma de mobilité est semblable à celui des EX-01 à EX-03. Par exemple, selon une étude réalisée en 2008, en 1997-1998, 90 % des EX-01 à EX-03 s'étaient déplacés au sein de leur propre organisation, et 80 % en 2007-2008<sup>24</sup>.

Selon une autre étude (2010), en 2008-2009, seulement 5,3 % des EX-04 et 9,2 % des EX-05 ont assumé un poste dans un autre ministère. Pour *l'ensemble* des EX (1 à 5), la proportion était de 8,5 %. Toujours dans la même étude, il est signalé qu'en 2009-2010, 9 % des EX-04 et 12,6 % des EX-05 se sont déplacés dans d'autres ministères; et que cette année-là, la moyenne pour tous les EX s'élevait à 9,3 %.<sup>25</sup>

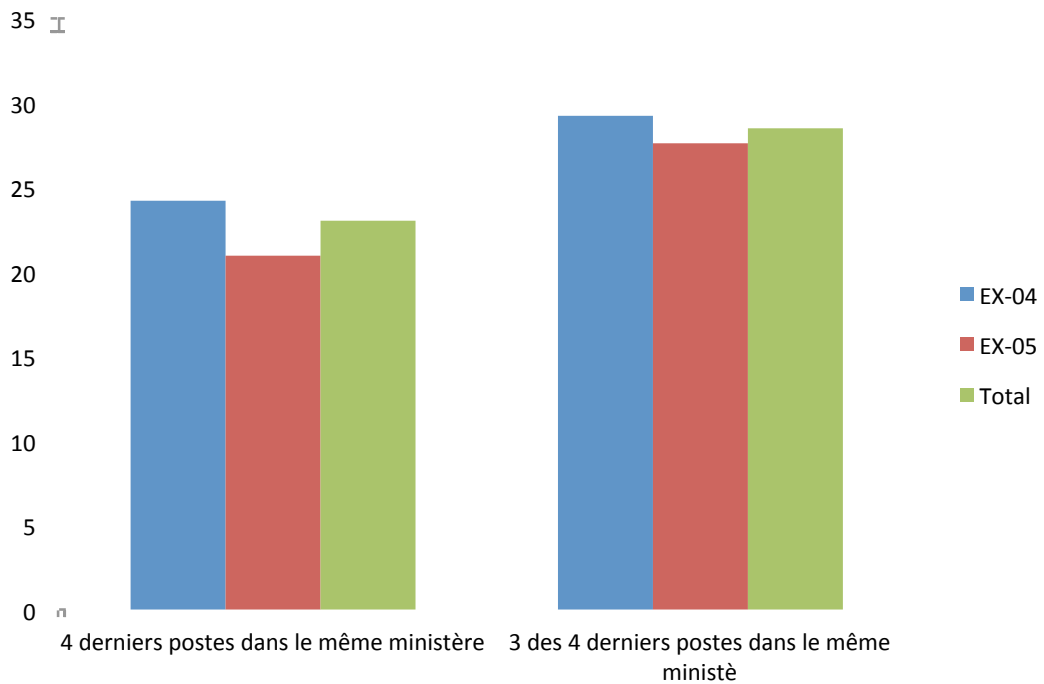
Selon les déclarations des SMA eux-mêmes, il semble y avoir peu de va-et-vient entre les différentes catégories de postes de SMA (politiques, services ministériels, etc.) et très peu de mouvement entre la région de la capitale nationale (l'administration centrale) et les régions.

Il faut noter que certaines données sur le mouvement des SMA peuvent être trompeuses – que ces données proviennent d'études statistiques ou des SMA eux-mêmes – car certains changements de postes ne correspondent peut-être pas vraiment à la réalité dans la mesure où le poste en question peut tout simplement avoir changé de nom ou avoir fait l'objet d'une restructuration mineure des responsabilités, sans pour autant avoir changé en substance. La grande tendance quant à la fréquence et à la nature du mouvement des SMA reste cependant très claire.

**Graphique 11 : Proportion des SMA dont 3 des 4 derniers postes étaient dans la même organisation (%) (2011)**



**Graphique 12 : SMA ayant changé de poste au sein de la même organisation ou de seulement deux organisations (2011) (%)**



Le taux de roulement parmi les SMA, c'est-à-dire les arrivées et les départs de la catégorie SMA, est très élevé. Ainsi, entre 1990 et 2010, le taux de roulement annuel moyen s'élevait à 11 % au sein de la collectivité des SMA. En 1990, 45 % des SMA étaient SMA cinq ans plus tôt. **En 2005, seulement 37 % des SMA étaient SMA cinq ans plus tôt** (graphique 14).

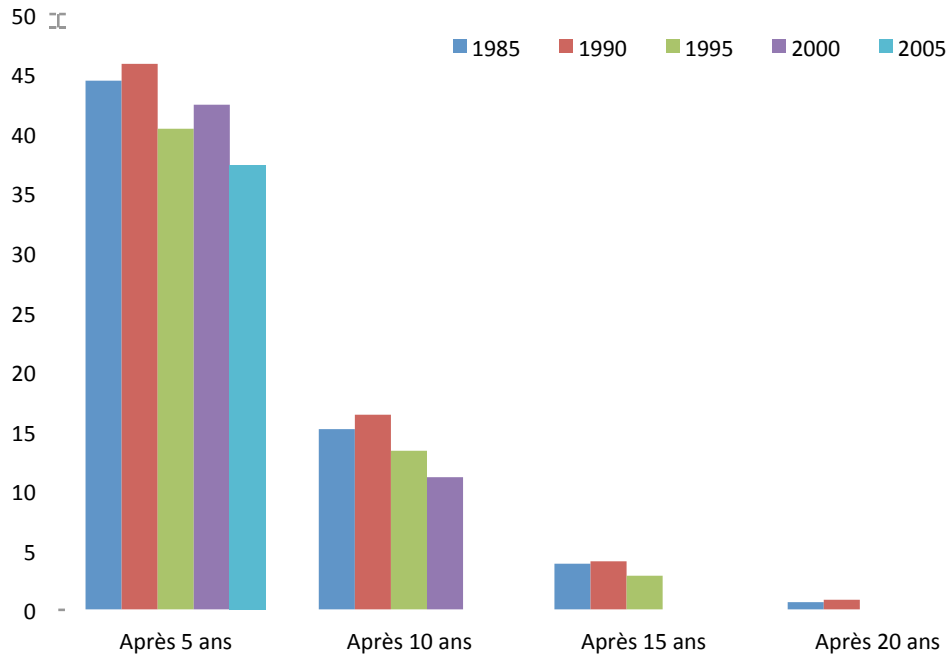
De 2009 à 2012, le taux de roulement parmi les SMA était presque de **50 %**<sup>26</sup>.

En moyenne, sept SMA sont nommés chaque année au niveau de SM, c'est-à-dire moins de 3 % de la population de SMA.

Comme c'est le cas pour la durée en poste, la durée moyenne au niveau de SMA a diminué au cours des dernières années. En 2000, les SMA restaient à ce niveau en moyenne 4,79 ans; en 2012, ils y restaient 3,46 ans<sup>27</sup>

Pour leur part, les SM restent environ cinq ans (ou plus) à ce niveau<sup>28</sup>.

**Graphique 13 : Proportion de la cohorte des SMA restée en poste sur une période de 5 à 20 ans (%)**

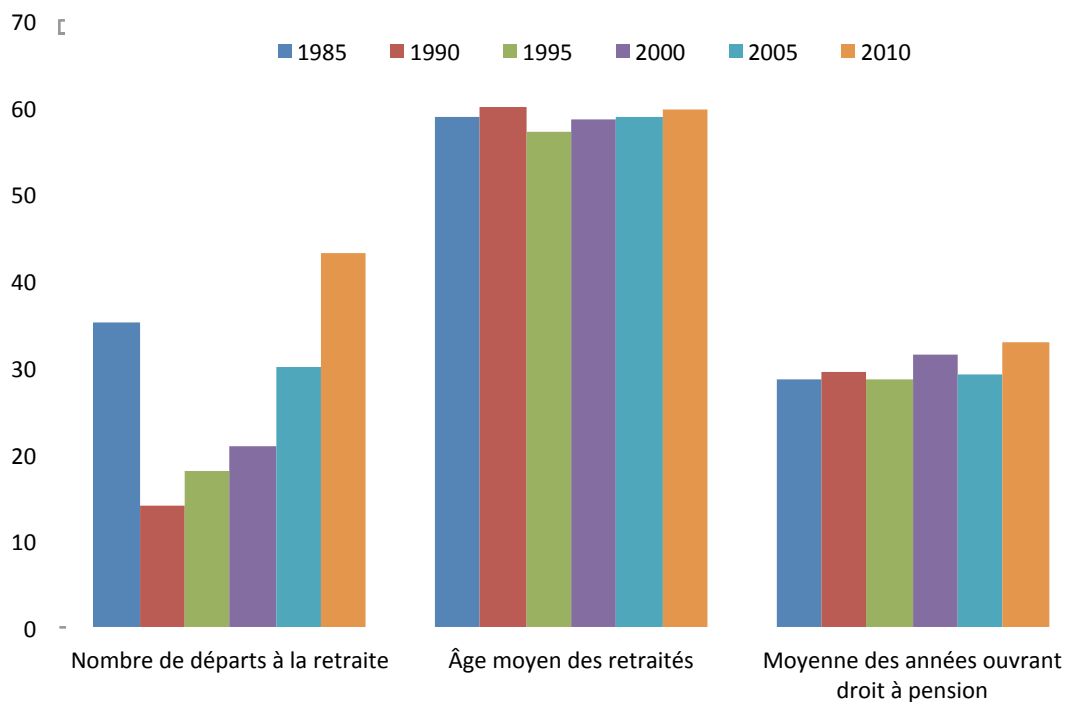


### **Départ de la fonction publique/Retraite**

Le nombre de SMA partant à la retraite varie d'une année à l'autre, mais il augmente régulièrement depuis 20 ans. En 1990, 4 % des SMA ont pris leur retraite. Ces dernières années, environ 10 % de SMA par année prennent leur retraite.

En 2012, la moitié de tous les SMA étaient admissibles à prendre leur retraite dans un délai de deux ans sans réduction de la pension, la plupart (soit 41 % d'entre eux) avec une pleine pension<sup>29</sup>. Également, plus de 40 % des sous-ministres étaient admissibles à prendre leur retraite sans réduction de leur pension<sup>30</sup>.

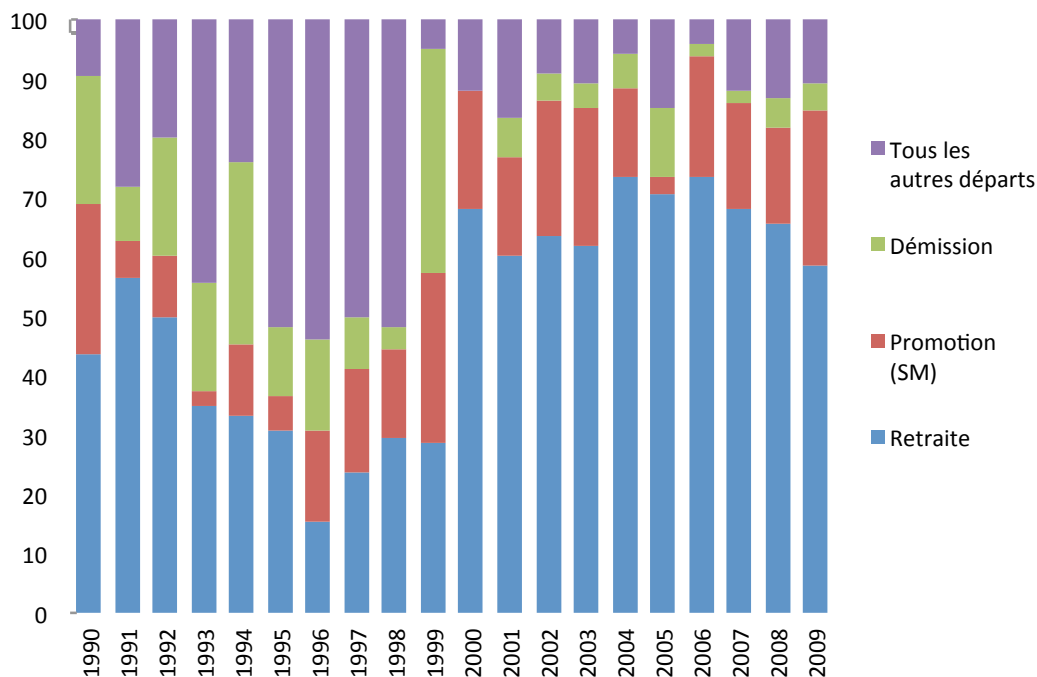
**Graphique 14 : Nombre, âge moyen et années ouvrant droit à pension des SMA au moment de la retraite, 1985-2010**





### Graphique 15 : Raison des départs des SMA – 1990-2009 (%)

Remarque : le nombre inhabituellement élevé de « démissions » en 1999 s'explique par la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada cette année-là.



### Bilan : Profil et évolution de la collectivité des SMA au Canada

Le profil de la collectivité des SMA qui se dégage de l'étude des données des 25 dernières années montre qu'il y a eu une *croissance marquée de la taille* de la collectivité, mais que sa composition est restée *relativement stable*.

Cette croissance marquée de la collectivité des SMA est liée à un problème structurel plus vaste, à savoir la multiplication et le chevauchement des strates hiérarchiques aux niveaux les plus élevés de la fonction publique.

En ce qui a trait à la composition de la collectivité des SMA, il y a eu peu de changements au regard des plus importantes caractéristiques démographiques, outre une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes et le vieillissement de la population des SMA. Les schèmes de recrutement et le profil, de même que le parcours menant à un poste de SMA, sont restés à peu près les mêmes au cours des 25 dernières années. Presque tous les SMA sont recrutés dans la fonction publique, généralement au sein du même ministère ou de la même organisation. La plupart ont passé une vingtaine d'années dans la fonction publique avant de devenir SMA, et ils ont près de 50 ans au moment de leur nomination.

Après leur nomination au rang de SMA, les SMA ont également beaucoup en commun au regard de l'expérience de travail et du parcours professionnel, notamment un taux de rotation et de roulement importants. La majorité des SMA changent d'emploi tous les deux ans ou moins, la plupart du temps au sein du même ministère ou de la même organisation, et pour le même type de poste de SMA. La distribution des SMA par type de poste et par lieu de travail reste stable au fil des ans, la plupart des SMA travaillant surtout dans la région de la capitale nationale et le plus grand nombre dans le secteur des programmes et services/opérations.

Dans l'ensemble, on pourrait dire que la collectivité des SMA incarne la stabilité et la continuité professionnelles nécessaires au leadership de la fonction publique.

...Ou bien que la collectivité des SMA est *figée*, qu'elle risque de vivre en vase clos et qu'il lui manque peut-être la diversité et la profondeur de compétences et d'expérience nécessaires pour diriger la fonction publique de demain.

## II. TENDANCES ET PRINCIPAUX ENJEUX

Si les données statistiques disponibles permettent de dégager un profil de la collectivité des SMA caractérisé par la stabilité et la continuité, le tableau du *travail* des SMA, brossé à partir de données qualitatives – tables rondes, entrevues avec des cadres de la fonction publique, et avec des représentants d'autres administrations et secteurs, ainsi que l'examen d'études récentes et de la documentation actuelle sur l'administration publique – révèle qu'il y a eu des bouleversements profonds au cours des dernières années, tant au niveau de la fonction publique que du rôle, des responsabilités et des relations de travail des SMA.

Dans l'ensemble, les données quantitatives et les données plus qualitatives permettent de dégager un certain nombre de nouvelles tendances et de questions clés.

Au nombre de ces dernières, signalons celles-ci :

*Le contexte changeant de la fonction publique dans le monde d'aujourd'hui*

*De quelle manière le rôle et le travail des SMA sont-ils en train de changer?*

*Est-ce que les SMA devraient être des généralistes ou des spécialistes et des experts dans un domaine?*

*Est-ce que les SMA changent de poste trop fréquemment, et font-ils les 'bons' changements?*

*Les compétences et les aptitudes en leadership dont les SMA auront besoin à l'avenir*

*Comment optimiser le recrutement, le perfectionnement et la gestion des SMA et l'appui qui leur est offert*

Chacune de ces questions sera développée ci-dessous.

### **La fonction publique : Un monde en mutation**

La fonction publique canadienne a connu un certain nombre de bouleversements au cours des dernières années, et des changements fondamentaux sont encore à venir :

Le Canada n'est pas le seul pays dans cette situation. D'autres pays dans le monde doivent relever des défis semblables.

On s'entend largement sur les principales tendances et sur l'orientation du changement, tant au Canada que dans l'administration publique en général.<sup>31</sup>

*« Périodiquement, la société est secouée par de profonds changements, c'est alors que de nouvelles valeurs surgissent et transforment le rôle du gouvernement et la pratique de l'administration publique. Ces dernières décennies ont été marquées par de profonds changements et le monde dans lequel nous vivons est en pleine mutation... »*

*« L'incertitude, la volatilité et la complexité sont propres au monde d'aujourd'hui. C'est le résultat de l'interdépendance et de l'interrelation de plusieurs des systèmes dont dépend la société... Les gouvernements sont appelés à servir dans un environnement imprévisible et à composer avec des questions de politiques publiques de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexes... »*

*« Les pays soutenus par une administration publique adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle auront un avantage comparatif de taille. Ils seront en meilleure position pour anticiper les choses, et pour influencer le cours des événements en leur faveur. »*

Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration* (2011)

La nouvelle conjoncture budgétaire et économique, de même que les crises qui se sont succédées ont fait en sorte qu'il est devenu impératif de changer, non seulement en effectuant des coupures dans les dépenses et les services publics, mais également en mettant en place un modèle différent et plus petit de fonction publique.

Le changement s'explique également par les effets transformateurs de la mondialisation et par la technologie en mutation constante et rapide.

Les questions de politiques publiques sont de plus en plus complexes, de plus en plus interdépendantes et interconnectées. En outre, elles sont intersectorielles – qu'il s'agisse du secteur social, économique, environnemental ou public, privé et communautaire – et franchissent les limites des administrations et des États. Aucun gouvernement ni aucun ministère ne peut, de nos jours, se vanter de « mener » à lui seul un dossier ou prendre des décisions en vase clos. Les administrations publiques modernes, notamment les hauts fonctionnaires, doivent travailler de manière plus horizontale et plus coopérative. Ils doivent également être de plus en plus conscients des tendances et des enjeux qui se dessinent à l'échelle mondiale, et savoir les apprécier. Ils doivent aussi développer une plus grande aptitude à *penser et à travailler au-delà des frontières*.

Les dirigeants élus et le public demandent également davantage au secteur public, et nourrissent des attentes plus élevées à son égard –

*« Il y a d'importantes différences dans les dynamiques auxquelles fait face la fonction publique aujourd'hui... »*

*« L'accent est davantage mis sur l'imputabilité et sur la transparence que par le passé; chaque question, et les relations entre les questions, sont de plus en plus complexes; et l'accent est mis davantage sur la prestation de service, au détriment de l'élaboration de politiques... »*

Forum des politiques publiques du Canada, *Dix postes difficiles 2010*

tant au chapitre de l'imputabilité, de la transparence que de la disponibilité.

Les organismes de surveillance se sont multipliés et les obligations et les procédures à suivre en matière de reddition de comptes se sont accrues de façon exponentielle. L'un des grands experts canadiens en matière d'administration publique estime que le Canada possède davantage de mandataires du parlement chargés de la surveillance que n'importe quel autre parlement de type Westminster, et que le système court le risque de s'effondrer sous son propre poids<sup>32</sup>.

Les fonctionnaires travaillent dans un environnement public beaucoup plus ouvert, tandis que les cadres supérieurs de la fonction publique n'évoluent plus sous le couvert de l'anonymat comme autrefois. De plus, les intervenants sont plus nombreux et plus exigeants, et les médias plus complexes et toujours présents.

La fonction publique canadienne, comme toutes les autres administrations, est soumise à une série de pressions : innover pour améliorer la prestation des services et programmes; utiliser pleinement les technologies modernes et en constante mutation; appliquer de nouveaux modèles d'affaires et de nouvelles pratiques; faire plus et mieux avec moins; être plus rapide, plus souple et mieux répondre aux besoins; être davantage axée sur les résultats et sur la mesure du rendement.

Comme les autres pays, depuis quelques décennies, le Canada connaît également une tendance à une plus grande centralisation du pouvoir et de la prise de décision au Cabinet du premier ministre et, au sein de la fonction publique, au Bureau du Conseil privé et dans d'autres organismes centraux.

Paradoxalement, le pouvoir est également plus *dispersé* à certains égards – la structure du gouvernement est plus importante et plus complexe; il y a une prolifération de nouveaux organismes et de nouvelles agences; le conseil des ministres a grossi, en dépit de nombreuses tentatives de la part de différents gouvernements de réduire sa taille.

Parallèlement, de nombreux observateurs estiment que les derniers gouvernements ont affiché une *aversion au risque*, ne se donnaient aucune marge d'erreur et ne supportaient ni l'audace ni l'innovation. Dans

*« Les acteurs politiques et stratégiques ont perdu de vue l'espace traditionnel qui leur était réservé... »*

*« Les ministres ne fabriquent pas de politiques; le premier ministre, le Bureau du Conseil privé et une poignée de ministres de premier plan assument maintenant des fonctions qui ne sont pas les leurs; et la fonction publique est de plus en plus confuse quant à son rôle... »*

*« En matière de politiques et de prise de décisions, les gouvernements ont maintenant tendance à ne compter que sur une poignée de fonctionnaires clés, qui portent sur leurs épaules un fardeau difficile à gérer, mais les gouvernements ont également tendance à diffuser l'autorité quand il s'agit d'autres questions, au point où l'imputabilité finit par s'évaporer. »*

Donald Savoie, [Breaking the Bargain](#)

*« Aujourd'hui, le climat entre la fonction publique et la sphère politique est fondé sur le mépris et le dédain de ce dernier à l'égard du premier. »*

*« Le rôle de la fonction publique a changé. En effet, on ne donne plus de « conseils francs et sans arrière-pensée », mais on est contraint « par la peur » d'exécuter les décisions politiques et d'appliquer les orientations. »*

*« Les fonctionnaires sont en partie responsables de la situation actuelle. Une fonction publique qui a été confortable pendant des décennies et qui travaillait pour un gouvernement de centre-gauche doit maintenant s'adapter à un gouvernement de centre-droite. »*

*« Le problème n'est peut-être pas tant que les conseils stratégiques ne sont pas les bienvenus que le fait que la fonction publique n'a pas été en mesure d'opérer le tournant pour donner des conseils à partir d'un filtre différent, d'une autre vision du monde, d'une autre perspective... »*

Entrevues avec des répondants clés

l'ensemble, le climat actuel et la relation entre la fonction publique et la sphère politique sont jugés difficiles par plusieurs, mis à rude épreuve à de nombreux égards, imprégnés de prudence et de méfiance. On a l'impression que les conseils au sujet des politiques ne sont pas les bienvenus, qu'ils ne sont pas suffisamment recherchés et que, par conséquent, ils sont sous-estimés dans la fonction publique même. La capacité d'élaboration des politiques semble avoir été mise à mal et risque de s'atrophier davantage.

La fonction publique elle-même est perçue par certains comme ayant perdu de vue sa mission. Elle ne joue plus le rôle qui a toujours été le sien : servir l'intérêt public au moyen de conseils objectifs et de données probantes dans le domaine de l'élaboration de politiques, et mettre en œuvre loyalement les décisions du gouvernement.

En résumé, les bouleversements profonds et accélérés qui secouent la société et l'économie, de même que le contexte politique actuel, vont tout vraisemblablement continuer à changer le visage de l'administration publique au Canada. Il faudra donc procéder à une *transformation* de la fonction publique canadienne, tant du point de vue de *ce qu'elle fait* que de *la manière dont elle le fait*.

Ceci veut donc dire que le type de cadres supérieurs dont la fonction publique aura besoin à l'avenir va également changer, de même que le rôle, les compétences et les habiletés en leadership qu'ils devront avoir.

*« Le gouvernement poursuivra les efforts qu'il déploie pour faire de la fonction publique, la fonction publique de demain. »*

*« Le gouvernement reste déterminé à fournir les programmes et les services que les Canadiens recherchent et dont ils ont besoin, et ce, de manière efficiente et efficace. Il continuera d'examiner des façons de rationaliser ses opérations en veillant à ce que ses programmes et services soient dispensés par les personnes les mieux placées pour le faire. Le gouvernement déposera au besoin des mesures législatives pour regrouper les opérations et éliminer les organisations redondantes. »*

*« Alors que la conjoncture internationale évolue rapidement, les gouvernements et les organisations du secteur privé du monde entier examinent de nouvelles façons d'être plus efficaces et plus efficients. La fonction publique du Canada a grandement contribué à la réussite du pays, et comme toute autre institution, elle doit périodiquement examiner et mettre à jour ses systèmes et processus afin qu'ils servent au mieux le Canada et les Canadiens. »*

*« Le gouvernement continuera à l'avenir de veiller à ce que la fonction publique fédérale soit abordable, moderne et performante. »*

Budget 2013

*« Les sous-ministres et d'autres cadres supérieurs doivent maintenant relever de nouveaux défis et ils devront encore le faire à l'avenir...Le vent du changement souffle si fort de toutes parts dans notre société et sur notre économie de l'information que chaque organisme public n'a d'autre choix que de changer. »*

*« Bien que chaque pays ait ses différences, lorsqu'on observe la nature des changements qui s'opèrent dans les gouvernements de type Westminster, on leur découvre des objectifs communs :*

- *gouvernement plus réceptif aux orientations politiques*
- *une bureaucratie plus simple et plus souple*
- *utilisation optimale des technologies modernes de l'information et des communications*
- *adoption par le gouvernement des modes de fonctionnement du secteur privé*
- *opérations du gouvernement davantage axées sur des extrants et des résultats mesurables »*

*« Nous avons une bonne idée de ce qui en résultera, d'un point de vue global, mais également de notre point de vue particulier :*

- *plus grande intégration de la conception et de la prestation des programmes et services*
- *processus d'élaboration des politiques plus ouvert que jamais*
- *sous-traitance de tout ce qui est sous-traitable*
- *distinction encore plus nette entre les « politiques » (l'affaire des dirigeants élus) et l'« administration » (l'affaire des fonctionnaires)*
- *une fonction publique plus petite – peut-être la moitié de ce qu'elle est en ce moment »*

[Traduction]

Jim Mitchell, Sussex Circle, Notes pour une allocution devant le Groupe des chefs des organismes fédéraux

## Objectif 2020

### MESSAGE DU GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

*« La fonction publique du Canada est au cœur d'une période charnière. Alors que la conjoncture internationale évolue rapidement dans un environnement de plus en plus complexe, nous devons continuer de nous poser cette question : comment conserver toute notre utilité pour le pays et les Canadiens? »*

*« Dans le contexte actuel marqué par l'incertitude et la concurrence, la qualité de vie des Canadiens et la situation du pays reposent en grande partie sur une fonction publique solide ayant un rendement supérieur. »*

*« Il nous faut déterminer les buts que doit se fixer la fonction publique pour les cinq à dix prochaines années, les changements à apporter pour atteindre ces objectifs... »*

### NOS PRINCIPES DIRECTEURS

*« Un environnement axé sur l'ouverture et la collaboration qui mobilise les citoyens et les partenaires dans l'intérêt public. »*

*« Une approche pangouvernementale qui améliore la prestation de services et permet d'optimiser les ressources. »*

*« Un milieu de travail moderne qui utilise intelligemment les nouvelles technologies pour faciliter le réseautage, l'accès aux données et le service à la clientèle. »*

*« Un effectif compétent, confiant et très performant qui adopte de nouvelles méthodes de travail et qui met à contribution la diversité des talents pour répondre aux besoins en évolution du pays. »*

*Objectif 2020 – Un point de départ : connaître votre opinion, juin 2013*



***En quoi l'emploi, le rôle et les relations de travail des SMA sont-ils en train de changer, de même que la nature de leur travail***

*« À l'avenir, la fonction publique aura un milieu de travail organisé et fonctionnera différemment. »*

*« En ce qui a trait à la manière dont la fonction publique fonctionne et à ce qu'elle fait, nous sommes maintenant sur le point de vivre des bouleversements majeurs, semblables à ceux de la révolution industrielle. »*

*« Le travail des administrateurs publics est en pleine évolution. »*

Participants à la table ronde sur les SMA

Les principales responsabilités des SMA consistent à gérer leur propre personnel et leur organisation; à diriger l'élaboration des politiques, la gestion des programmes, les opérations, la prestation de services ou des enjeux administratifs clés, et à faire partie de l'équipe de la haute direction de l'organisation dans laquelle ils travaillent.

Il faut insister – et les SMA eux-mêmes l'ont souligné avec beaucoup de véhémence – sur le fait que le travail et le rôle d'un SMA varient beaucoup d'un ministère à l'autre, selon la taille et le mandat de l'organisation, le style de gestion du sous-ministre, et les enjeux et défis avec lesquels le ministère et le gouvernement doivent composer.

Dans le contexte des bouleversements qui secouent la fonction publique et qui, effectivement, vont en s'accéléralant, beaucoup estiment que le travail d'un SMA a sensiblement changé au cours des dix dernières années, et ce, du point de vue de la portée, du rôle et des responsabilités, des attentes des SMA et de leurs principales relations de travail.

Cependant, les avis sont partagés quant à la manière dont le rôle des SMA est en train de changer, que ces changements soient pour le meilleur ou pour le pire, et à ce qu'ils laissent présager.

Certains croient que le travail des SMA a *rétréci* . . . qu'il a été en quelque sorte *vidé de son sens*. Ils estiment que les SMA ont moins de pouvoir et moins d'autorité, que leur champ d'action a rétréci et qu'ils ont moins d'occasions de piloter des questions et des dossiers importants, et d'avoir un impact réel.

La centralisation accrue du pouvoir; le mouvement ascendant des prises de décision; la prolifération de nouvelles organisations et de nouveaux protagonistes qui doivent être consultés au sujet de presque tous les dossiers et tous les enjeux; et la culture ambiante allergique au risque sont autant de facteurs qui, estime-t-on, contribuent à *réduire* le rôle des SMA.

Certains ont également l'impression que la fonction publique est excessivement « *feuillettée* » : il y a trop de strates hiérarchiques, et les SMA sont *coincés* parce qu'ils augmentent en nombre, tout comme les DG qui leur répondent et les sous-ministres délégués.

« La fonction publique est aux prises avec un problème structurel de taille »

« La fonction publique est de plus en plus feuillettée, il y a trop d'entités organisationnelles et le Conseil des ministres est trop gros. Les organisations prolifèrent. La tarte du pouvoir n'est pas plus grosse qu'auparavant...mais nous coupons des portions plus petites »

« Le pouvoir est à la fois plus diffus et plus centralisé »

« Pas surprenant que le travail d'un SMA semble avoir rétréci »

Entrevues avec des répondants clés – Ancien SM

« Autrefois, les SMA faisaient la loi au gouvernement. C'étaient eux qui menaient les grands dossiers jusqu'au bout. Ils étaient indispensables pour fixer le programme politique et l'exécuter. »

« On avait coutume de penser que les SMA menaient la barque...ils avaient une mémoire ministérielle et un domaine d'expertise. »

« Mais au cours des dernières années, les décisions ont de plus en plus été prises par les échelons supérieurs, tandis que le savoir descendait vers les niveaux inférieurs. »

« Maintenant, les SMA sont en voie de devenir les secrétaires de direction des sous-ministres, mais auréolés d'un plus grand prestige. »

« Nous nous sommes vus contraints de remplir des formulaires au lieu de prendre des décisions. »

« Quel a été le changement le plus important? Le travail de SMA est sous-estimé. »

« Autrefois, les SMA étaient des figures imposantes...À eux seuls ils incarnaient le pouvoir. Ils faisaient leur travail sans grande ingérence de la part des SM, des ministres, du Parlement ou du public. Ils dirigeaient les gros programmes, les grands dossiers stratégiques. Ils passaient également davantage de temps à gérer leur propre organisation. Évidemment, le monde était alors plus petit et plus simple. »

« Et maintenant . . . la prise de décision est beaucoup plus centralisée. Les ministres apprécient moins les conseils stratégiques provenant des fonctionnaires. Il y a bien d'autres « joueurs » – davantage de conseillers politiques, davantage de DG et d'autres EX, et davantage de SM délégués, et beaucoup plus d'organismes et d'agences du gouvernement. Et les compressions budgétaires actuelles prévues dans le PARD, l'après-PARD et le monde qui s'ensuivra signifient que l'on aura moins d'argent pour faire les choses. »

« Alors, de nos jours, les SMA sont plus habiles à manier le bâton, ils font le travail de leurs employés pour aider le SM et le ministre à suivre les directives du Centre. Le gouvernement cherche les idées stratégiques ailleurs. Le champ d'action des SMA a rétréci, de même que leur influence. Ils doivent composer avec les compressions dans leur organisation. Et ils ne s'amuse pas autant que par le passé. »

D'autres estiment que le travail des SMA n'a pas rétréci, mais qu'il est tout simplement différent.

Ils soutiennent que le monde a changé, que les questions de politiques publiques sont plus complexes et interdépendantes, qu'elles exigent de changer les modes de fonctionnement, d'acquérir des compétences différentes et d'avoir un style différent de SMA.

Dans cette optique, on estime que le rôle des SMA change pour être mieux adapté à la nature de l'administration publique et au travail de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

Que le travail d'un SMA ait rétréci ou qu'il ait tout simplement changé, on s'accorde à dire que les relations de travail les plus importantes d'un SMA, et son emploi du temps, ne sont plus les mêmes qu'auparavant. Il semblerait que l'attention des SMA soit de plus en plus mobilisée par les échelons *supérieurs*, à savoir le SM et le ministre, et qu'ils consacrent davantage de temps à la gestion d'enjeux et de *dossiers* qu'à la gestion de leur propre organisation.

En outre, moins de pouvoirs étant délégués au personnel de direction des bureaux régionaux et des programmes, de nombreux SMA sont obligés de piloter eux-mêmes des dossiers détaillés. Or, il s'agit d'un travail qui consomme beaucoup de temps et d'énergie, qui pourraient autrement être consacrés à la planification d'une réforme plus vaste et à plus long terme.

Les SMA doivent également passer plus de temps à travailler sur des dossiers et des enjeux importants en collaboration avec leurs homologues et leurs collègues des organismes centraux et d'autres ministères de manière à pouvoir faire avancer leurs propres dossiers dans le système gouvernemental.

*« L'époque où le SMA était un super ninja voyant tout, sachant tout et faisant tout est depuis longtemps révolue... »*

*« Notre rôle ne consiste pas à être les plus brillants spécialistes en politiques ou les meilleurs experts-conseils en résidence. »*

*« Notre travail consiste à piloter notre organisation, à formuler et à transmettre une vision, à diriger et à donner à notre personnel les moyens d'innover, à prendre des risques et à trouver des solutions créatives. »*

*« Autrefois, les SMA devaient avoir une expertise dans leur domaine. Maintenant, leur rôle est « d'aider les autres à s'épanouir », de les aider à mettre à jour leurs talents. »*

*« Pour les dirigeants de la fonction publique de demain, le défi consistera à piloter des enjeux pour lesquels ils n'auront ni pouvoir ni autorité, qui ne leur « appartiendront » pas, et pour lesquels ils ne disposeront d'aucun moyen d'agir. »*

*« Ceci signifie diriger par la communication, le dialogue, la collaboration, la quête de consensus et la négociation. »*

Entrevues avec des répondants et avec des participants à la table ronde

*« Un tiers du travail d'un SMA consiste à traiter de dossiers et d'enjeux particuliers. Un autre tiers consiste à faire des tâches de plus longue haleine pour sa propre organisation. Un dernier tiers concerne son ministère. Ce qu'il manque (ne vous arrêtez pas aux calculs!) c'est le rôle que les SMA devraient jouer dans la fonction publique dans son ensemble. »*

*« Il y a eu un puissant mouvement de gestion ascendante. Les SMA passent beaucoup trop de temps à gérer leur SM, leur ministre, le niveau politique, et les organismes centraux. Les SMA sont absents de leur propre bureau et de leur organisation, car ils passent leur temps au cabinet du sous-ministre ou du ministre. Ils ont moins d'incitatifs pour s'occuper de la gestion de leur propre organisation. »*

*« Les SMA passent maintenant beaucoup plus de temps à prendre soin de leur sous-ministre et à « l'alimenter ». Les sous-ministres s'attendent à ce que leur SMA soit disponible dès qu'on le sonne, par conséquent, les DG prennent en charge une grande partie de la gestion organisationnelle. »*

*« Maintenant, les hauts fonctionnaires sont exposés au grand jour. L'anonymat qui était le leur a disparu. »*

Entrevues avec des répondants et avec des participants à la table ronde

En même temps, on a l'impression que les SMA endossent moins des grandes responsabilités ministérielles ou horizontales de la fonction publique que les SM.

Autre tendance : les SMA sont souvent appelés à consacrer du temps et de l'énergie aux relations *externes* – c'est-à-dire travailler avec d'autres échelons de gouvernement; entretenir des relations internationales et, bien que cela n'ait pas été le cas sous le gouvernement actuel, à répondre au public en général, aux intervenants et aux médias. À cet égard, les SMA étaient perçus comme ayant une présence publique et une visibilité plus importantes. Les SMA sont aussi de plus en plus appelés à répondre rapidement à des questions pressantes couvrant une vaste gamme de sujets, et ce, *24 heures par jour, sept jours par semaine*. Les SMA ont l'impression qu'ils doivent toujours être *disponibles*, et qu'ils ont continuellement le *couteau sous la gorge*.

Les SMA ont insisté sur le fait qu'il n'y avait pas d'esprit de corps entre eux, ni suffisamment d'occasions de créer des réseaux, d'apprendre ensemble et de nouer des dialogues entre collègues.

Une autre conclusion qui va dans ce sens – mais peut-être encore plus troublante – est l'absence d'attachement à la *fonction publique dans son sens large*. Les SMA ont l'impression d'avoir rarement l'occasion d'assumer des responsabilités touchant la fonction publique dans son sens large. Plusieurs estiment que, en dépit du discours sur l'« horizontalité », le travail se fait en vase clos, selon un axe vertical, car il faut « livrer la marchandise » au SM et au ministre.

Ces impressions – et la réalité qu'elles supposent – sont inquiétantes étant donné que les SMA seront essentiels au leadership de la fonction publique qui, au cours des prochaines années, devra surmonter une série de difficultés et traverser de profonds bouleversements.

### ***Est-ce que les SMA devraient être des spécialistes ou des généralistes?***

Les opinions étaient très divisées sur la question de savoir si les SMA devraient être des experts dans un domaine ou des généralistes.

« *Maintenant, les SMA sont davantage des gestionnaires, ils ont moins de connaissances et d'expertise, moins de contenu. Mais c'est un anathème d'avoir des cadres supérieurs sans expertise, voire sans intérêts particuliers.* »

« *La fonction publique souffre d'une pléthore de généralistes, des personnes qui ne sont pas compétentes professionnellement parlant dans le domaine où elles exercent leur leadership.* »

« *Il est impossible de dissocier le savoir spécialisé de l'instinct dont un SMA devrait être pourvu, on ne peut pas se contenter d'avoir pour super-gestionnaire un SMA généraliste et sans contenu.* »

« *Les gestionnaires semblent avoir beaucoup moins de connaissances. Ce n'est pas bien. Le service public devrait être une profession, et les cadres supérieurs devraient pouvoir enrichir le secteur dans lequel ils travaillent d'un leadership éclairé par une réflexion profonde et stratégique.* »

« *C'est clairement une erreur d'avoir en poste des SMA qui sont des gestionnaires génériques, coupés des politiques et du contenu. Au cours des dernières années, il y a eu un phénomène de « managérialisation » du travail de SMA qui a mis ces emplois à un niveau où ils ne devraient pas être. Nous avons besoin de pouvoir compter sur un plus grand professionnalisme.* »

« *La fonction publique devrait viser un leadership davantage axé sur le « lieu », je ne veux pas dire le lieu physique, mais plutôt l'espace dans lequel vous exercez (le secteur des politiques, du programme, des services, ou encore le secteur fonctionnel). Il s'agit de comprendre en profondeur ce secteur, ses dimensions, son contexte, ses catalyseurs, ses enjeux et ses défis. Les vrais leaders exercent à partir du lieu où ils se trouvent ...Ce ne sont pas de simples comptables.* »

Répondants clés aux entrevues

Bon nombre des participants à l'étude étaient préoccupés par le fait que les SMA ont de plus en plus tendance à être des *généralistes*. Tout en reconnaissant qu'il y a, parmi les SMA, des spécialistes dans un certain nombre de domaines, les répondants s'inquiétaient car on n'attend plus des SMA, ni des SM, qu'ils maîtrisent le *contenu* afin de diriger les dossiers dans le contexte d'une politique, d'un programme ou d'un service.

On a l'impression que la fonction publique risque de plus en plus de créer une *classe dirigeante générique* – trop axée ou exclusivement axée sur les compétences en gestion, convaincue qu'un *gestionnaire est un gestionnaire*, et sous-estimant les *connaissances* et l'*expertise*. On est préoccupé par le fait que, dans les ministères, *le savoir est de plus en plus délégué aux échelons inférieurs*, et que les SM et les SMA ne sont plus tenus de maîtriser ou de diriger une politique ou un programme du point de vue du contenu.

D'autres estiment que, de nos jours, les dirigeants de la fonction publique ne devraient pas nécessairement être des *mordus* de politiques ou les personnes les plus spécialisées ou les plus expertes.

Bien que personne ne pense ou ne soutienne que le travail d'un SMA soit dépourvu de contenu, on estime que l'époque où une personne consacrait sa carrière à un seul ministère ou à un seul secteur des politiques ou des programmes, et devenait experte dans un domaine pour ensuite se hisser au rang de SMA puis de SM, est désormais révolue.

On estime que, pour être des leaders plus compétents et plus efficaces dans la fonction publique d'aujourd'hui et de demain, les SMA doivent surtout avoir de solides capacités en gestion et en leadership, et des connaissances spécialisées.

*« Autrefois, on devenait SMA parce qu'on avait un sens aigu des politiques ou un domaine d'expertise. Les compétences en gestion et en leadership ne comptaient pas, on ne vous posait aucune question à ce sujet. Dans le meilleur des cas, on supposait que vous étiez capable d'assumer des fonctions de gestion, dans le pire des cas, on se disait que ce n'était pas important. »*

*« Mais la personne la mieux placée pour être SMA n'est pas nécessairement celle qui a le plus de connaissances ou la plus grande expertise. Il est plus important de savoir diriger et d'amener la centaine de personnes qui vous répondent à travailler efficacement. »*

*« La véritable efficacité, c'est d'arriver à mobiliser les excellentes ressources qui travaillent pour vous, et non de tout faire vous-même. »*

*« La première chose que feront les SMA à l'avenir sera de gérer des gens. »*

Répondants clés aux entrevues – ancien SM

*« La fonction publique a besoin de ces trois dimensions : leadership, expertise et une culture approfondie de la fonction publique. »*

*« Un SMA doit avoir suffisamment de connaissances, ou vouloir et pouvoir les acquérir, pour pouvoir gérer et diriger. Je ne dis pas que les SMA doivent s'en tenir à un domaine de spécialisation étroit. Ce sont des personnes qui devraient avoir la capacité de s'immerger dans un domaine des politiques et des programmes ou dans un secteur fonctionnel pour être en mesure d'être des leaders efficaces. »*

*« Mais pour être en mesure de diriger, il faut aussi avoir suffisamment de contenu... Nous avons besoin de cadres supérieurs qui n'ont pas de spécialisation étroite, mais la capacité d'assimiler suffisamment de contenu pour devenir des leaders efficaces et crédibles. »*

### ***Les SMA changent-ils trop souvent de postes...et font-ils les bons choix***

La fréquence et la rapidité avec lesquelles les SMA changent d'emploi sont perçues comme une « *rotation* » continue parmi les échelons supérieurs de la fonction publique, et bon nombre de participants à l'étude, d'observateurs et de commentateurs se sont montrés préoccupés de cet état de choses.

Dans une large mesure, et parfois avec forte conviction, on estime que les SMA changent trop rapidement de poste pour être en mesure de maîtriser leur travail, de diriger efficacement leur organisation et d'obtenir des résultats dans le cadre de politiques, de programmes, de services ou d'enjeux opérationnels majeurs. On estime que ce mouvement de la part des cadres supérieurs a des effets perturbateurs sur l'organisation et sur la fonction publique dans son ensemble, et nuit à leur fonctionnement.

La situation actuelle des SMA, qui occupent le même poste pendant seulement deux ans ou moins en moyenne, est vue comme inacceptable, et beaucoup défendent l'idée qu'il faudrait établir une norme selon laquelle les SMA devraient rester en poste au moins trois à quatre ans. Mais on souligne dans la foulée qu'il est impossible, voire indésirable, d'imposer une durée déterminée aux SMA.

Bon nombre des répondants ont exprimé une préoccupation connexe : *la nature limitée des changements de postes*. C'est-à-dire que, malgré les fréquents changements de postes, les SMA n'élargissent ni n'approfondissent suffisamment leur expérience. Comme nous l'avons signalé plus tôt, il semblerait qu'une grande partie du mouvement des SMA se produise *au sein* de la même organisation, et pour des postes qui se ressemblent. Par conséquent, ni les SMA ni la fonction publique dans son ensemble ne peuvent tirer parti de ce mouvement, car les SMA n'ont pas l'occasion de perfectionner et d'élargir leur expérience, leurs connaissances et leurs compétences en relevant une variété de défis et en assumant une diversité de tâches.

Certains prétendent qu'au contraire, le mouvement interne des SMA est important dans la perspective de l'approfondissement du savoir, des connaissances et de la compréhension d'une même organisation, et que cela atténue en quelque sorte les effets négatifs que les départs fréquents

*« La plupart des SMA ne restent pas assez longtemps en poste pour apprendre quelque chose ou faire quoi que ce soit. »*

*« Les SMA ont maintenant une date de péremption de deux ans. En route vers une promotion, ils collectionnent les expériences de travail comme on collectionne les tampons sur un passeport. »*

*« Comment peut-on s'attendre à ce qu'ils inculquent le savoir et les valeurs de leur ministère et offrent des conseils de professionnels et d'experts et assurent un leadership? »*

*« Pourquoi est-ce qu'un ministre écouterait un SMA si ce dernier est en poste ou connaît cette politique ou ce programme depuis moins longtemps que lui? »*

*« Comment peut-on connaître un domaine, comment peut-on maîtriser un contenu, quand on reste seulement un an ou deux dans un poste? »*

*« Les SMA changent de poste si souvent qu'ils n'ont pas de « prise », ils ont donc moins de satisfaction dans le cadre de leur travail. »*

peuvent avoir sur une organisation. D'autres y voient un phénomène qui vient aggraver le problème de la rotation – le *pire des deux mondes*, comme certains l'ont exprimé – dans la mesure où le mouvement des SMA est effectivement peut-être trop fréquent, au détriment de l'organisation, et sans grande *compensation* dans la perspective de l'individu et de son perfectionnement professionnel. Par conséquent, ni l'organisation ni la fonction publique dans son ensemble n'y gagnent à long terme.

Compte tenu de tous ces facteurs, et du fait que les postes de SMA sont presque exclusivement dotés par des candidats provenant de la fonction publique – voire de la même organisation – beaucoup craignent que, dans la fonction publique, les SMA de demain n'aient pas l'ampleur et la profondeur d'expérience, de connaissances et de compétences dont ils auront besoin pour être des leaders efficaces dans la fonction publique.

#### **Compétences différentes pour une époque différente – Compétences et qualités nécessaires aux SMA de demain**

On s'accorde à dire que les SMA de demain devront acquérir une série de compétences autres que celles de leurs prédécesseurs, des connaissances plus variées, plus approfondies, et une expérience plus diversifiée, notamment des qualités et des aptitudes solides en leadership.

Au nombre des compétences et des habiletés qui seront de plus en plus importantes, signalons les suivantes :

- capacité de penser stratégiquement et de bâtir une vision et des stratégies à long terme, de synthétiser et d'intégrer une grande diversité de points de vue et d'observations; être doté d'un « bon radar », faire preuve de clairvoyance et réfléchir de façon systémique;
- force en *innovation* – réfléchir et travailler hors des sentiers battus;
- souci que les *choses soient faites*, en se concentrant sur l'obtention de résultats concrets et mesurables, livrer « la marchandise »;
- meilleures compétences globales en gestion;

« Le travail d'un SMA n'est pas et ne peut pas être générique. Ils sont ce qu'ils doivent être, en fonction de ce qui est requis. La vraie question est la suivante : quel genre de leadership est-ce qu'un SMA devrait assumer? »

« De nos jours, les SMA ne sont pas vraiment ce qu'ils devront être pour la fonction publique de demain. Ils n'ont pas l'ampleur ni la profondeur d'expérience dont les leaders de la fonction publique de demain auront besoin. Ils ont évolué à la verticale dans leur propre ministère, toujours dans le même domaine des politiques publiques et dans le même genre de travail. Ils ne sont pas bien préparés à diriger la fonction publique de demain. »

« Les SMA de demain devront avoir une plus grande compréhension de la manière dont les choses fonctionnent. Et c'est par l'expérience pratique qu'ils devront acquérir les compétences, le savoir et l'expérience dont ils auront besoin...Il va falloir dépêcher des gens pour faire le travail difficile. »

« À l'avenir, les SMA vont devoir évoluer dans un milieu où il y a une plus grande intégration des politiques, de la gestion de programme et de la gestion financière. »

« Les SMA de demain vont surtout devoir faire preuve de souplesse et réagir rapidement. Les SMA seront davantage exposés sur la place publique, et ils devront répondre sur-le-champ. Ils devront aussi avoir la peau dure. »

« Les SMA devront être doués en nouvelles technologies, branchés sur le monde et plus novateurs. Les futurs SMA devront aussi faire preuve d'humilité, ils devront savoir quand demander de l'aide, et où s'adresser. L'époque des héros est révolue. »

« Les SMA de demain devront avoir une vision systémique. Ils devront être capables de comprendre le fonctionnement de systèmes complexes et de travailler efficacement au sein de ces systèmes. Ils devront acquérir des capacités de réflexion systémico-complexe. »

« Par exemple, comment est-ce que la fonction publique va appuyer l'élaboration de politiques à l'avenir? Vous ne pourrez pas « fabriquer » des politiques à moins d'offrir des conseils au sein d'un système plus vaste de connaissances et d'opinions. Vous devrez avoir des liens avec des leaders accomplis tant dans le secteur privé que parapublic. C'est l'excellence vers laquelle doit tendre la fonction publique de demain. L'appareil servant à fabriquer des politiques sera beaucoup plus grand que la façon dont nous le concevons actuellement...Il faudra bien plus que savoir comment faire avancer un mémoire au Cabinet. »

Entrevues avec un répondant clé et tables rondes des SMA

- compétences *plus solides en gestion des personnes*;
- compétences plus « *intangibles* », par exemple en communication et en relations interpersonnelles, ainsi qu'en négociation;
- capacité de travailler efficacement *horizontalement* – avec d'autres ministères et organismes, avec d'autres gouvernements au Canada, avec le secteur privé et le secteur sans but lucratif, ainsi qu'avec les collectivités, dans tous les différents secteurs, et à l'échelle internationale;
- capacité de gestion dans un environnement plus complexe, plus visible publiquement, marqué par une plus grande transparence, faisant l'objet d'une plus grande surveillance, et sans le couvert de l'anonymat autrefois réservé aux hauts fonctionnaires.

Dans l'ensemble, on estime qu'à l'avenir, les SMA devront avoir une expérience plus *vaste* et plus *approfondie* – sur le plan opérationnel, de la prestation de services, des politiques; dans les organismes centraux; en région, dans les affaires intergouvernementales et internationales; à l'extérieur de la fonction publique, dans le secteur privé, bénévole et dans le milieu universitaire.

Il existe un vaste consensus, parmi les SMA eux-mêmes et d'autres observateurs et commentateurs, à l'effet qu'il sera plus important d'avoir des qualités et des compétences en leadership qu'un ensemble particulier de compétences.

Au nombre des qualités de leadership importantes, signalons les suivantes : faculté de concevoir et de communiquer une vision; de motiver, de diriger et d'inspirer le personnel; de monter des équipes polyvalentes, de les gérer et de leur donner les moyens nécessaires pour agir.

Dans la fonction publique, nos dirigeants devront aussi amorcer une révolution culturelle et prendre acte des bouleversements budgétaires et économiques qui ont eu lieu, ainsi que des attentes provenant du domaine public et politique, et mettre l'accent sur l'efficacité, l'efficience, l'optimisation des ressources et les résultats.

*« De nos jours, vous devez être en mesure de voir clairement l'ensemble de la situation, pas seulement de bien saisir une poignée de choses. »*

*« Pour être des leaders, les SMA doivent absolument avoir une vision – ils ne doivent pas seulement savoir comment faire les choses, mais également savoir où ils veulent aller. »*

*« Les SMA doivent avoir de l'énergie, de la passion, la capacité de diriger une équipe, d'imaginer différents horizons, de planifier comment s'y rendre, de diriger et de gérer le changement. »*

*« Vision, passion et capacité de communiquer et de motiver – ce sont là les principaux attributs d'un SMA. »*

Participants à la table ronde sur les SMA

*« À l'avenir, nous devons assister à une révolution culturelle de la part des dirigeants de la fonction publique. Autrefois, il y avait une aura de prestige autour de ceux qui fabriquaient de nouvelles politiques et de nouveaux programmes, à des coûts souvent élevés. Mais tout ce que cette culture nous a légué, ce sont des dettes. »*

*« La fonction publique de demain devra compter sur des gens qui ont un état d'esprit différent, centré sur les résultats et les économies. Pas sur le programme le plus dispendieux, mais sur le programme le plus efficace au prix moindre, dans les budgets fixés. Le tout devra être encadré par des indicateurs de productivité. »*

Entrevue avec des répondants clés – ancien SM



Au nombre des qualités personnelles qu'il faudra avoir, signalons l'intégrité, la *faculté de s'adapter* et la souplesse; *l'intelligence émotionnelle*, y compris la compassion et l'empathie; être passionné par son travail; avoir une conscience sociale, ce qui veut également dire comprendre les différences interculturelles et intergénérationnelles; *saisir les « choses de ce monde »*, c'est-à-dire avoir un vécu et un bagage connexe de connaissances; et avoir de l'énergie, de l'endurance, du courage et une bonne résilience.

*« Des changements profonds sont à venir...la fonction publique va continuer à rétrécir...elle va être plus petite et plus professionnelle...elle devra compter sur des généralistes compétents et des personnes polyvalentes, dotées d'une expérience plus diversifiée et plus approfondie que par le passé. »*

*« La technologie et l'information vont bouleverser la fonction publique et la façon dont elle travaille. Il n'y aura pas seulement des changements, mais une réelle transformation et une reformulation du travail. »*

*« À l'avenir, le plus important sera la capacité de diriger, de prendre des responsabilités, de savoir quand agir...et d'avoir le courage de le faire. »*

*« Les SMA devront être en mesure de donner des conseils difficiles. Ils devront avoir un sens aigu des relations humaines. Ils devront savoir comment communiquer, donner les moyens d'agir, et non pas bloquer. Ils devront être en mesure de prendre des décisions difficiles...congédir des employés, par exemple...repousser et attirer. Ils devront faire preuve de force et de résilience. Ils devront à la fois être "durs" et "charmants". »*

*« Les SMA de demain devront avoir une expérience beaucoup plus vaste et une réelle panoplie de talents. Ils devront avoir fait le tour de plusieurs disciplines, être un peu spécialistes, mais aussi généralistes, »*

*« Que devront faire les aspirants SMA pour se rendre à destination? Ne pas être des pousse-crayons. Accumuler de l'expérience en faisant une variété de choses, des choses difficiles aussi. Prenez le prochain « bon » poste qui se présente, qui présente des défis réels, difficiles. N'acceptez pas une tâche tout simplement pour vérifier des choses sur papier. Mon conseil est d'acquérir l'expérience la plus vaste et la plus riche possible. Les politiques et les opérations par exemple. Et sortez d'Ottawa! Allez en région, ce qui n'est pas très valorisé en ce moment, découvrez comment les choses fonctionnent sur le terrain. Travaillez dans une autre administration au Canada, et allez dans un autre pays. »*

Entrevues avec des répondants clés et tables rondes des SMA

## Comment recruter, perfectionner, gérer et soutenir les SMA

Lors des entrevues et des tables rondes, le recrutement, le perfectionnement et la gestion de nos futurs SMA, de même que le soutien que nous devrions leur apporter, ont fait l'objet de plusieurs discussions et débats parmi les participants.

Sur la question du *recrutement* des SMA en particulier, les avis étaient très arrêtés et très partagés.

Plusieurs trouvent qu'il serait très difficile de recruter davantage de candidats à l'extérieur de la fonction publique. Ils soutiennent qu'il est fondamental d'avoir des SMA qui ont « évolué » au sein de la fonction publique, qui ont un réseau personnel parmi leurs pairs, qui connaissent les valeurs et l'éthique de la fonction publique et qui les incarnent; qui connaissent et comprennent le fonctionnement du système, ainsi que les rouages décisionnels. Ils signalent qu'il est souvent très difficile pour ceux qui arrivent de l'*extérieur* de s'intégrer aux niveaux supérieurs de la fonction publique, surtout lorsqu'il s'agit de personnes provenant du secteur privé. Ils insistent sur le fait que la fonction publique est orientée vers des objectifs multiples, alors que le secteur privé n'en a qu'un.

D'autres participants soutiennent qu'il serait utile de recruter plus de candidats à l'extérieur de la fonction publique, pour se doter de compétences, de connaissances et d'une expérience nouvelles. Ils insistent sur le fait qu'il faudrait alors offrir aux nouvelles recrues un soutien plus grand et de meilleure qualité. Ils suggèrent aussi qu'il serait peut-être préférable de recruter des candidats de l'extérieur de la fonction publique aux échelons juste en dessous d'un SMA.

La question de comment *gérer l'ensemble* des SMA au sein de la fonction publique a également été abordée, et les avis étaient partagés.

Au fil des ans, le Canada, comme la plupart des États modernes, a appréhendé la gestion selon différentes approches pour s'adapter à l'évolution des besoins et aux circonstances<sup>33</sup>.

« Oui, le processus de nomination des SMA devrait être plus ouvert et moins poreux. Mais la fonction publique doit continuer à recruter ses cadres supérieurs dans les rangs de la fonction publique, »

« Les dirigeants de la fonction publique doivent être imprégnés de la culture et du code déontologique de la fonction publique, et ils doivent se dévouer à l'intérêt public. Il faut une longue période d'apprentissage avant d'être promu au rang de cadre supérieur dans la fonction publique. »

« La fonction publique devrait être professionnelle et centrée sur la carrière. »

« Il y a un certain snobisme maintenant avec, quoi, 95 % ou plus des SMA qui proviennent des rangs de la fonction publique. »

« On a tendance à penser que ceux qui viennent de l'« extérieur » ne peuvent se rendre au niveau de cadre supérieur dans la fonction publique. Mais en vérité, c'est que nous ne donnons pas à ces personnes suffisamment de soutien pour qu'elles y arrivent, ou du moins pas le type de soutien qu'il faudrait leur donner. Nous sommes nuls quand il s'agit d'aider des gens à faire la transition. »

« On pourrait nettement améliorer la qualité de la haute gestion si l'on recrutait davantage de gens de l'extérieur et si on avait un système ingénieux pour les soutenir. »

« Nous devons pouvoir compter sur une stratégie plus importante pour s'assurer que la fonction publique aura le leadership dont elle aura besoin – une stratégie se prolongeant sur une plus longue période, et tenant compte du perfectionnement des gens aux niveaux EX, mais aussi aux niveaux qui précèdent, et qui vise aussi l'extérieur de la fonction publique. »

« Les prochains SMA devront être très ancrés dans la culture, dans la mesure où ils devront être le reflet des Canadiens et s'identifier aux Canadiens de partout au pays. En ce moment, le Canadien moyen ne nous ressemble PAS. »

Entrevue avec un répondant clé et tables rondes des SMA

À la fin des années 1990, dans le contexte de l'initiative de réforme de la fonction publique, *La Relève*, on a opté pour la *gestion collective des SMA*, qui mettait l'accent sur le perfectionnement accéléré et sur la promotion des candidats prometteurs, ainsi que sur la planification de la relève. Ceci a compris la création d'un bassin de candidats préqualifiés servant à identifier les candidats qualifiés. Ce bassin a existé jusqu'en 2005. Au nombre des caractéristiques importantes de ce bassin, signalons que les candidats étaient nommés à un niveau (plutôt qu'à un poste spécifique de SMA); que l'approche permettait d'avoir des candidats préqualifiés disponibles à n'importe quel moment afin de mieux répondre aux besoins de la fonction publique; et que la promotion au rang de SMA était fondée sur l'état de préparation (plutôt que sur la nécessité de pourvoir un poste de SMA en particulier).

---

En 2006, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a assoupli les pratiques de gestion des ressources humaines. Le perfectionnement et la nomination des candidats à des postes de SMA étaient faits en vertu d'un nouveau processus de gestion des talents. Un nouveau régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique a été adopté en 2009, en vertu duquel les sous-ministres avaient pour principale responsabilité de gérer les gens dans leur propre ministère, y compris au regard du perfectionnement en leadership et de la gestion des talents. Le *Cadre de perfectionnement en leadership pour la fonction publique du Canada* a été adopté pour que la responsabilité du leadership, autrefois assurée par le Centre, soit déléguée aux sous-ministres. Selon ce modèle, les organismes centraux aidaient les SM à assumer ces nouvelles responsabilités.

---

Dans la foulée de consultations qui ont eu lieu en 2010 avec les SMA et d'autres intervenants, en 2011, le Secrétariat du Conseil du Trésor a annoncé l'adoption d'une *approche collective au leadership des SMA*. Les principes sous-jacents de cette approche sont les suivants : les SMA ont la responsabilité de leur apprentissage et de leur perfectionnement professionnel; le rôle des sous-ministres généraux et des organismes centraux est clarifié; soutien à la collectivité des SMA et réseautage; on souligne que le perfectionnement des cadres supérieurs est plus efficace quand il est fait en milieu de travail, et on met l'accent sur l'ampleur et l'approfondissement de l'expérience, qui sont nécessaires à l'efficacité des cadres supérieurs. Les principales caractéristiques de cette nouvelle approche comprennent : l'amélioration des communications avec les SMA; plus de transparence et de clarté; soutien à la gestion de carrière des SMA; et un cadre de gouvernance favorisant de vastes discussions et le partage des connaissances à l'échelle de la fonction publique, et des rôles et des responsabilités clairement définis. Des examens groupés menés par les sous-ministres ont pour objectif de faire connaître davantage de SMA auprès d'un plus vaste groupe de sous-ministres et de favoriser une approche et des normes communes pour l'évaluation du talent et du potentiel des SMA<sup>34</sup>.

---

Bon nombre des participants à l'étude réalisée par l'Université d'Ottawa se sont montrés critiques à l'égard de la tentative d'« approche collective », et sceptiques quant à la réalité de la dimension *collective*. Parallèlement, plusieurs estimaient que le degré de délégation accordée au SM en vertu de l'approche subséquente était excessif.

Les SMA participant à l'étude se sont montrés très critiques à l'égard de ce qu'ils percevaient comme un *manque d'ouverture et de transparence* des processus de gestion des SMA – ce qui comprend le recrutement et les nominations, les nouveaux postes et les décisions prises à ce sujet, l'évaluation du rendement, et de la promotion au niveau des EX-05 et des SM.

Ils ont également déploré le fait que les rôles et les responsabilités de chaque instance chargée de la gestion des SMA (le SM, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor/le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, et le Comité des hauts fonctionnaires) n'étaient pas clairs. Les SMA ont également dénoncé le manque d'occasions de *réseautage* et d'*apprentissage collectif*, de *dialogue* et d'échanges avec leurs pairs sur des questions importantes pour la collectivité des SMA.

Les SMA ont indiqué qu'ils avaient pris le parti d'*attendre et de voir* ce qui se produirait relativement à ce nouveau régime de gestion.

Au-delà de la question de la gestion des SMA, il est également clair que, si le Canada veut se doter des dirigeants dont le secteur public aura besoin à l'avenir, il sera crucial que l'ensemble du processus de perfectionnement de nos prochains dirigeants commence beaucoup plus tôt – par la sélection et le perfectionnement des EX, voire d'employés aux échelons inférieurs. Comme nous l'avons vu, les SMA sont généralement nommés quand ils approchent de la cinquantaine et qu'il ne leur reste, pour la plupart, que quelques années avant la retraite. Pour trouver les SMA dont nous aurons besoin, il faudra commencer à les chercher plus tôt dans leur carrière.

---

### III. COMMENT SE COMPARENT LES SMA DU CANADA AVEC LES CADRES SUPÉRIEURS D'AUTRES ADMINISTRATIONS ET SECTEURS

Dans le cadre de cette étude, il n'était pas possible d'effectuer une analyse comparative approfondie des équivalents des SMA dans d'autres administrations – qu'il s'agisse des gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada, de l'administration publique d'autres pays, ou encore du secteur privé. Toutefois, on peut formuler un certain nombre d'observations après avoir passé en revue des documents récents et des études portant sur la question, ainsi qu'après avoir réalisé des entrevues avec de hauts fonctionnaires et des chercheurs du Royaume-Uni, et avec des personnes ayant une expérience de cadres dans le secteur privé.

#### **Administrations provinciales et territoriales**

Au Canada, il y a de grandes différences entre les administrations publiques fédérale, provinciales et territoriales. Toutefois, ces différentes administrations doivent relever des défis semblables.

*« Les SMA sont essentiels. Ils font fonctionner le gouvernement, tant à l'échelon fédéral que provincial. »*

Répondant clé aux entrevues – ancien greffier du Conseil privé provincial

Toutes les administrations publiques du Canada sont mises au défi de s'adapter à l'évolution du contexte social, économique et budgétaire; aux effets croissants de la mondialisation; à l'accélération et au pouvoir transformateur des progrès technologiques. Tous les gouvernements doivent composer avec des contraintes budgétaires, avec la nécessité de réduire les dépenses, avec la réduction de la taille de la fonction publique; ainsi qu'avec les attentes changeantes et croissantes des sphères politique et publique au sujet des résultats, de l'imputabilité et de l'optimisation des ressources. Toutes ces administrations cherchent de nouvelles façons

*« Où qu'ils travaillent, les SMA et d'autres dirigeants du secteur public doivent composer avec des attentes ambiguës : attentes au sujet de l'exécution efficace de décisions dans le domaine des politiques, de l'implantation de programmes et de services à l'aide de nouveaux mécanismes de prestation; attentes relatives à la gestion de leur propre organisation; attentes relatives aux objectifs budgétaires, mais aussi attentes relatives au contexte international et à la mondialisation. »*

Entrevues avec un SMA provincial

d'offrir et  
d'améliorer les  
services, avec plus  
d'efficience et  
d'efficacité, à  
partir d'un  
modèle centré sur  
le citoyen.

Comme c'est le cas à l'échelon fédéral, bien des administrations provinciales ont assisté à une centralisation accrue du pouvoir et de la prise de décision, à la multiplication d'adjoints et de conseillers politiques, et à un changement des rôles de la sphère politique et bureaucratique, de la relation entre les deux, et de leurs frontières respectives.

Par exemple, une étude réalisée en 2003, comparant la fonction publique de l'Ontario au gouvernement fédéral et à d'autres administrations publiques de style Westminster (l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de même que le Royaume-Uni) montre que toutes ces administrations se débattaient avec des changements de conceptions et de pratiques relativement à la responsabilité ministérielle, à la responsabilité des fonctionnaires, à leur traditionnel anonymat, aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique, et qu'elles avaient adopté des approches et des mesures variées pour composer avec ces enjeux<sup>35</sup>.

Les fonctions publiques fédérale, provinciales et territoriales ont plusieurs choses en commun au regard de la composition de la haute gestion.

La plupart des hauts fonctionnaires provinciaux et territoriaux, de même que fédéraux, sont recrutés dans les rangs de leur fonction publique respective, et très peu de candidats sont recrutés à l'extérieur – bien que certains des sous-ministres provinciaux interrogés dans le cadre de cette étude aient signalé que leurs provinces réussissent généralement à attirer des cadres d'autres administrations provinciales. La représentation des femmes parmi les hauts fonctionnaires est à peu près pareille au palier fédéral et provincial, et elle s'est accrue au cours des dernières années. Outre de modestes progrès, les minorités visibles et les Autochtones du Canada ne sont toujours pas suffisamment représentés. Comme leurs homologues fédéraux, les SMA et les SM des provinces et des territoires sont instruits et ont presque tous un diplôme universitaire. Comme c'est le cas à l'échelon fédéral, dans les provinces et territoires, le champ d'études des SMA varie beaucoup, aucune discipline ne prédominant; ce qui laisse croire à certains chercheurs que l'administration publique canadienne est dotée de cadres supérieurs plutôt généralistes ou davantage axés sur la gestion<sup>36</sup>.

*« La bulle démographique laisse croire que le vieillissement des cadres supérieurs va aller en empirant. C'est une bombe à retardement et cela soulève des inquiétudes quant à la capacité de recruter des SMA dotés des compétences et de l'expérience nécessaires, ou d'en avoir un nombre suffisant. »*

*« Dans notre province, la collectivité des SMA est en fait plus vieille que la collectivité des SM. »*

Entrevues avec un SM provincial

Les profils d'âge sont également semblables. Une étude récente (2007) montre que 56 % des SM et des SMA de la fonction publique fédérale et des provinces avaient entre 50 et 59 ans (mais 62 % des SM et des SMA avaient moins de 50 ans dans les territoires)<sup>37</sup>. Comme le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires

ont une population de hauts fonctionnaires vieillissants. Un nombre croissant d'entre eux vont prendre leur retraite incessamment et il faudra les remplacer.

Une étude réalisée en 2004 en Ontario montre par exemple qu'environ 56 % des cadres supérieurs de la fonction publique seraient admissibles à la retraite d'ici 2014<sup>38</sup>.

*« Les SM et les SMA changent de plus en plus souvent, tant à l'échelon fédéral que provincial. Ils ne restent vraiment pas longtemps dans le même poste. »*

*« Les fonctionnaires provinciaux avaient l'habitude de connaître leurs homologues fédéraux et de tisser des relations de travail avec eux. Mais ce n'est plus le cas avec "l'exploitation jusqu'à épuisement" des affectations et du mouvement des SM et des SMA. Ceci a des effets – négatifs – sur les relations et sur la capacité des représentants fédéraux et provinciaux de travailler ensemble sur des dossiers ou des enjeux. »*

Entrevues avec un répondant clé – SM provincial

La question du taux élevé de roulement et de rotation est également une source de préoccupation pour les provinces et pour les territoires.

Une étude réalisée il y a quelques années sur le mouvement des cadres supérieurs dans toutes les administrations publiques du Canada signalait que, entre 1988 et 1996, le niveau de mouvement avait été semblable à l'échelon provincial, territorial et fédéral. Selon l'étude, le taux moyen de roulement (arrivées en poste et départs) dans les provinces et les territoires au niveau des SMA était d'environ 30 %, et les taux étaient semblables chez les SM des provinces et des territoires. Pour ce qui est de la durée en poste, toujours selon cette étude, 46 % de tous les SMA et SM restaient poste deux ans ou moins, tandis que 34 % y restaient de deux à cinq ans<sup>39</sup>.

Les entrevues avec les principaux répondants montrent que cette tendance se poursuit et c'est un sujet d'inquiétude dans la plupart des administrations.

À certains égards, il semble aussi y avoir des différences importantes entre la fonction publique fédérale et les administrations provinciales et territoriales, notamment au regard des structures organisationnelles, des rôles et des responsabilités des cadres supérieurs et de la nature de leur travail.

Les administrations provinciales et territoriales sont généralement beaucoup plus petites que la fonction publique fédérale. Elles ont aussi tendance à avoir moins de

*« Comment se comparent les SMA à l'échelon fédéral et aux échelons provinciaux? La taille est importante. Dans les provinces, les administrations sont plus petites, moins hiérarchisées, plus près de la collectivité et de la clientèle, et des politiciens. Elles sont plus opérationnelles, centrées sur les services et plus près de la prestation de services de première ligne. »*

*« Le rôle d'un SMA est, à certains égards, plus facile à l'échelon provincial, et plus difficile à d'autres. Le gouvernement et la fonction publique sont plus petits. Vous êtes plus visibles au sein de la bureaucratie et sur la place publique. Vous êtes plus fréquemment en interaction avec le niveau politique, y compris d'autres ministres, pas seulement le vôtre. Les enjeux sont plus immédiats et ont un effet plus direct sur les gens. »*

*« Les provinces ont toujours perçu l'administration fédérale comme un énorme cerveau stratégique, doté d'une capacité beaucoup plus grande de recherche, d'analyse et d'élaboration de politiques que les provinces. »*

Entrevues avec un répondant clé – ancien greffier d'un Conseil privé provincial

cadres de direction et une structure de gestion moins hiérarchisée. Par exemple, le niveau de directeur général (DG) est pratiquement absent des administrations provinciales et territoriales, et les directeurs et les gestionnaires répondent directement au SMA.

Les administrations provinciales et territoriales sont perçues comme étant plus proches de leurs clients, et davantage axées sur la prestation de service, et moins sur l'élaboration des politiques.

Elles sont également perçues comme travaillant plus étroitement et quotidiennement avec le niveau politique. On a remarqué que certaines administrations ont tendance à changer de SM et même de SMA lorsqu'un gouvernement d'allégeance politique différente prend le pouvoir.

Selon certains, les SMA étant moins nombreux aux échelons provincial et territorial, leurs fonctions s'en trouvent *élargies*. Beaucoup pensent que la portée du travail d'un SMA provincial et territorial est plus vaste qu'à l'échelon fédéral, et ce, au regard des exigences opérationnelles, des exigences en matière de prestation de services, de la capacité d'agir et des responsabilités assumées. À l'échelon provincial et territorial, les SMA sont considérés comme ayant un plus grand pouvoir décisionnel et des responsabilités plus claires.

*« La plupart des SMA trouvent qu'il est inutile de traiter avec les SMA fédéraux et d'essayer de faire avancer des dossiers. Ils ont un mandat très limité, ils transmettent peu de renseignements, ils essaient de conclure des accords avec de plus petites administrations et divisent pour mieux régner...ils sourient et n'en font qu'à leur tête... »*

*« C'est un problème de mandat, pas un problème de personne. J'ai déjà traité avec des SMA de l'échelon fédéral qui étaient des personnes remarquables. »*

Entrevues avec un répondant clé – Ancien SM provincial

En fait, certains des fonctionnaires provinciaux interrogés dans le cadre de l'étude ont fortement dénoncé les limites du mandat et de l'autorité des SMA à l'échelon fédéral lorsque venait le moment de traiter avec eux.

Toutes les provinces et les territoires ont entamé une série de réformes de la fonction publique en vue de relever les défis que représentent la diminution de la capacité budgétaire, les nouvelles réalités économiques et sociales, la réduction du secteur public et l'évolution continue des technologies. Comme le gouvernement fédéral, les administrations provinciales et territoriales travaillent au perfectionnement et au renouvellement de leurs cadres supérieurs et prennent des mesures pour avoir les dirigeants dont elles auront besoin à l'avenir. Une étude réalisée en 2012 signalait que six provinces avaient adopté une approche en bonne et due forme axée sur la gestion des talents pour gérer leurs ressources humaines clés. Pour ce faire, elles s'appuient sur un modèle « exécutif », centré sur les cadres supérieurs ayant le plus d'ancienneté, ou sur un modèle « stratégique » appliqué à l'ensemble de la fonction publique. Elles ont ainsi adopté une vaste gamme de stratégies et de mesures pour le recrutement, la planification, le déploiement, le perfectionnement et l'évaluation<sup>40</sup>.





## **Secteur privé**

Les entrevues avec les répondants clés ont permis d'avoir une idée de la façon dont les cadres supérieurs se comparent dans les secteurs public et privé. L'examen de publications pertinentes et d'études de recherche a également été une bonne source d'information et d'analyse, même si la plupart des études semblent être de nature plutôt qualitative et qu'il y ait peu de données statistiques comparatives. De plus, la plupart des études tendent à comparer les sous-ministres aux PDG, plutôt que les SMA et leurs équivalents dans le secteur privé, mais il reste que la comparaison SM/PDG peut être instructive.

Dans l'ensemble, les différences entre les cadres supérieurs des deux secteurs sont perçues comme étant importantes du point de vue de la nature du travail.

On sait depuis longtemps que le secteur privé est motivé par un objectif unique, le profit, tandis que le secteur public doit composer avec des objectifs multiples et souvent contradictoires.

Les cadres supérieurs du secteur privé sont perçus comme ayant un pouvoir décisionnel plus important, sans pour autant être surveillés par plusieurs instances, comme c'est le cas dans le secteur public. Les processus décisionnels et de gestion sont moins onéreux et moins complexes. Les responsabilités sont plus claires dans le secteur privé et dépendent davantage de la mesure des résultats, axés sur les gains et le profit.

Dans les deux secteurs, les rangs des cadres supérieurs semblent relativement semblables au regard de certaines données démographiques, notamment de l'âge (la moyenne des cadres ayant atteint la mi-cinquantaine) et des niveaux d'instruction. Cependant, il semblerait y avoir un plus petit pourcentage de femmes parmi les cadres supérieurs du secteur privé.

*« Dans le secteur public, les postes de cadres sont plus complexes – il est plus difficile de déterminer quels sont les indicateurs du succès; il y a beaucoup plus d'impondérables et il faut être ingénieux pour arriver à de bonnes politiques publiques tout en composant avec la réalité politique. »*

*« Les cadres du secteur privé n'ont pas les mêmes contraintes que ceux de la fonction publique, par exemple au regard du personnel, de la surveillance ou de l'importance des processus. »*

*« Ils se soucient d'obtenir des résultats mesurables, pouvant être cernés clairement, essentiellement en fonction de l'argent et du profit. Pour obtenir ces résultats, les cadres supérieurs du secteur privé ont la liberté d'embaucher et de congédier qui ils veulent pour avoir les personnes dont ils ont besoin, et ils ne doivent pas composer avec le même degré de surveillance que les cadres du secteur public. »*

Entrevues avec un répondant clé – Ancien SMA et cadre du secteur privé

Toutefois, bon nombre des personnes interrogées ont insisté sur les différences entre les deux secteurs au regard de la composition du groupe des cadres supérieurs. La *plage d'âge* des cadres semblerait plus grande dans le secteur privé que dans la fonction publique, plus de personnes atteignant le niveau de vice-président à la fin de la trentaine, et assumant des fonctions de vice-président principal dans la quarantaine. On estime également qu'il y a moins de généralistes dans le secteur privé, les cadres supérieurs étant promus en raison de leur expertise, de leurs connaissances et de leur expérience, ainsi que de leur rendement dans le secteur concerné. Autre différence : le mouvement des SMA semblerait plus fréquent que celui de leurs homologues du secteur privé.

*« Les antécédents, l'expérience et les champs d'intérêt des cadres supérieurs sont beaucoup plus diversifiés dans le secteur privé que dans la fonction publique. »*

*« La fonction publique a davantage de généralistes aux échelons supérieurs que le secteur privé. Les cadres du secteur privé arrivent généralement à ce niveau hiérarchique en raison de leur savoir spécialisé, de leur expertise et de leur expérience : vous savez de quoi il est question et vous avez fait vos preuves en matière de leadership. »*

Entrevues avec un répondant clé – Consultant en RH

D'autres différences entre les deux secteurs, souvent soulignées par les répondants clés, concernent la gestion des ressources humaines, le perfectionnement professionnel et le perfectionnement du leadership.

La gestion des ressources humaines est évidemment dotée d'une plus grande marge de manœuvre dans le secteur privé, notamment au regard de la rémunération et des avantages sociaux.

On estime également que l'approche du secteur privé en matière de perfectionnement des cadres supérieurs est beaucoup plus ciblée et axée sur l'organisation, c'est-à-dire qu'elle tient compte des besoins particuliers de l'entreprise, et de ses priorités.

Par exemple, les gens sont envoyés en mission pour acquérir des compétences bien précises ou pour acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour assumer les fonctions de leur prochain poste, ce qui semble trancher avec les pratiques de la fonction publique. Toutefois, en même temps, on a l'impression que le secteur privé consacre moins d'investissements ciblant le perfectionnement de la personne.

*« D'après mon expérience, la plus grande différence entre le secteur public et le secteur privé c'est que, dans ce dernier cas, les ressources humaines étaient nos alliées, et non les ennemies qui nous disaient ce que nous ne pouvions pas faire. »*

*« La formation est une priorité beaucoup plus importante dans le secteur privé. Mais elle est reliée à l'emploi. De plus, on se soucie constamment d'agrandir la réserve de gestionnaires et on y consacre des efforts... »*

*« Évidemment, le secteur privé est également brutal lorsqu'il s'agit de se débarrasser des gens qui ont un rendement insuffisant. »*

Entrevues avec des répondants clés

En général, les dirigeants du secteur privé semblent croire que la fonction publique devrait adopter une approche semblable à celle du secteur privé au regard de la gestion, des services et des pratiques de ressources humaines.

### **Autres pays – le Royaume-Uni**

Comme signalé ci-dessus, il n'a pas été possible dans le cadre de cette étude d'examiner en profondeur le cas des équivalents des SMA dans d'autres pays.

Toutefois, nous avons réalisé un certain nombre d'entrevues avec de hauts fonctionnaires, des universitaires et des chercheurs du Royaume-Uni, qui nous ont par ailleurs généreusement donné de leur temps, et nous ont transmis des renseignements, des documents d'information, des études et des rapports sur la fonction publique britannique.

*« Une révolution s'annonce à Whitehall. Face à des compressions budgétaires record depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, un programme d'action radical et un gouvernement de coalition, Whitehall doit relever d'énormes défis... »*

*« Whitehall est à la croisée des chemins. Les changements rapides enregistrés jusqu'à présent dissimulent une fragilité plus profonde et les défis à venir. »*

Institute for Government, Leading major change in Whitehall departments, novembre 2012

Même s'il y a évidemment d'importantes différences entre le Canada et le Royaume-Uni au regard de la nature et du rôle de l'État et de l'organisation de l'administration publique, il est intéressant de comparer la situation des cadres supérieurs dans ces deux pays. Après tout, la fonction publique canadienne s'est largement construite sur le modèle de la fonction publique du Royaume-Uni.

Au cours des dernières années, à la suite des crises économique et financière importantes et de la formation d'un gouvernement de coalition, le gouvernement du Royaume-Uni et la fonction publique ont subi une série de bouleversements.

Les administrations précédentes avaient déjà réduit la taille de la fonction publique, mais le contexte actuel a débouché sur d'importantes réductions des dépenses publiques et de la taille de la fonction publique, ainsi que sur d'importantes modifications à la structure et aux rouages du gouvernement. La fonction publique a aussi enregistré un grand nombre de départs parmi ses cadres supérieurs; plus d'un quart (27 %) des hauts fonctionnaires seraient partis depuis l'élection de mai 2010<sup>41</sup>. Au total, depuis l'examen des dépenses de 2010, la fonction publique du Royaume-Uni a perdu 54 000 équivalents temps plein (11 %) <sup>42</sup>. Le plan de réforme de la fonction publique du gouvernement prévoit que, d'ici 2015, la fonction publique aura rétréci de près d'un quart (23 %) par rapport à ce qu'elle était en mars 2010. Actuellement (2013), la fonction publique du Royaume-Uni compte 400 000 personnes<sup>43</sup>.

Il semblerait y avoir des différences importantes entre les SMA de la fonction publique canadienne et leurs homologues de l'administration publique du Royaume-Uni, notamment celles-ci : la taille des rangs des SMA ou des cadres de même niveau; le recrutement à l'extérieur de la fonction publique; l'approche globale de la gestion et du perfectionnement des hauts dirigeants; l'esprit de corps et le sentiment d'être une ressource pour l'ensemble de la fonction publique britannique.

Le plus frappant est peut-être la différence au regard de la taille relative du personnel-cadre dans les deux pays. Proportionnellement, la collectivité des directeurs généraux (équivalents SMA) au Royaume-Uni représente *moins de la moitié* de la collectivité des SMA de la fonction publique canadienne.

Le « Senior Civil Service (SCS) » [haute administration] du Royaume-Uni comprend 38 secrétaires permanents (équivalents SM), 143 DG (équivalents SMA), 723 directeurs (équivalents DG), et 2 990 directeurs adjoints (mars 2012). Dans l'ensemble, le Senior Civil Service représente **moins de 1 %** de toute la fonction publique<sup>44</sup>.

L'un des moyens de comparer la taille du personnel-cadre du Royaume-Uni et celui du Canada est de se pencher sur la proportion des cadres par rapport aux employés. Ainsi, il y a moins d'un cadre pour 100 employés dans la fonction publique du Royaume-Uni, alors qu'il y a 2,5 cadres pour chaque tranche de 100 employés dans le noyau de la fonction publique canadienne. En fait, pour chaque centaine d'employés dans le noyau de la fonction publique, il y a plus d'un haut fonctionnaire au niveau EX-01 seulement.

Du point de vue des différences entre les deux pays, il y a un autre fait frappant : au Royaume-Uni, la proportion de hauts fonctionnaires provenant de l'extérieur de la fonction publique est beaucoup plus élevée qu'au Canada. Ceci est le résultat d'une décision consciente prise il y a quelques années par le Royaume-Uni (sous les gouvernements travaillistes) de recruter davantage de candidats à l'extérieur de la fonction publique.

Au Royaume-Uni, 41 % des 200 personnes composant le groupe de tête des hauts fonctionnaires étaient des recrues externes (recrutées à l'extérieur de la fonction publique, y compris dans le secteur public dans son sens large, p. ex., dans les rangs des pouvoirs locaux, et du secteur privé). De plus, 23 % de l'ensemble des hauts fonctionnaires avaient été recrutés à l'extérieur<sup>45</sup>. Bien que le recrutement externe (au niveau des DG et à d'autres niveaux) ait récemment décliné, depuis janvier 2011, 55 % des concours de DG ont pris la forme de concours « publics » (ouverts aux candidats externes), et 8 nominations de DG sur 49 concernaient des candidats de l'extérieur de la fonction publique.

Le Royaume-Uni a mis en place un système d'encadrement solide pour faciliter le recrutement de candidats externes et accroître ainsi leurs chances de succès. Par exemple, les entrevues comprennent un volet permettant d'évaluer le type de soutien dont les recrues externes auront besoin. De plus, de solides programmes d'intégration ont été mis en place à l'échelle des ministères et de la fonction publique. On a également adopté des systèmes de mentorat et de jumelage pour les nouvelles recrues aux rangs de la haute gestion. Un pouvoir discrétionnaire peut également être exercé quant au niveau salarial, ce qui permet d'offrir des salaires plus élevés aux personnes recrutées à l'extérieur de la fonction publique, que ce soit dans le secteur privé ou parmi les pouvoirs locaux, les cadres de ces secteurs gagnant généralement des salaires plus élevés que leurs homologues de la fonction publique. Depuis 2011, les ministères du Royaume-Uni n'ont pas été en mesure de beaucoup exercer ce pouvoir discrétionnaire, étant donné les réductions ou les gels de salaires.

Au nombre des autres différences entre l'expérience et les pratiques du Canada et celles du Royaume-Uni, signalons que, dans l'ensemble, le Royaume-Uni semble avoir adopté une approche très solide et proactive du leadership pour l'ensemble de la fonction publique dans le cadre de sa stratégie de gestion des talents pour les échelons supérieurs, et ce, dans une mesure plus importante que ce n'est le cas dans notre fonction publique. Cette approche a été adoptée, du moins en partie, pour combler les écarts de compétences et les lacunes cernées parmi les rangs des cadres supérieurs de la fonction publique du Royaume-Uni, et parce qu'on pressentait qu'à l'avenir, les hauts gestionnaires devraient avoir une expérience plus vaste et plus approfondie qu'autrefois. En ce moment, on met particulièrement l'accent sur l'amélioration de la livraison opérationnelle. On a cerné les principaux écarts de compétences et fixé des priorités de perfectionnement et de formation, p. ex. la gestion de projet; les compétences de « mise en service » et « commerciales »; la gestion des risques et la prise de risques; et l'innovation. Une instance a été créée (la *Major Projects Leadership Academy*) en vue de former les hauts dirigeants et, ultérieurement, il sera obligatoire d'avoir suivi le programme de cet organisme pour diriger un projet à grande échelle. Une *Commissioning Academy* va également être créée pour l'acquisition de compétences en mise en service et en passation de marchés.

*« Les capacités et le talent devront être gérés et déployés à l'échelle de l'organisation dans toute la fonction publique, surtout en ce qui concerne les employés recelant un fort potentiel et les hauts fonctionnaires... nous devons nous concentrer sur une cible et déployer davantage d'efforts collectifs pour l'atteindre... »*

*« La fonction publique n'a pas toujours les capacités nécessaires là où c'est nécessaire pour faire ce qui est requis. Les compétences numériques font défaut dans une organisation résolue à devenir « numérique par défaut ». Étant donné que de plus en plus de services sont confiés à des entreprises extérieures, la fonction publique a besoin d'employés compétents dans le domaine de la mise en service et de la passation de marchés; et il faudrait sérieusement mettre à niveau les compétences en gestion de projet... »*

*« Certains écarts de compétences ont déjà été relevés, par exemple pour ce qui est de diriger et de gérer le changement, la gestion commerciale et financière, la gestion de programme et de projet, les compétences numériques, les compétences en gestion du risque et la capacité d'assurer des améliorations continues... Pendant trop longtemps, la livraison et la gestion opérationnelles ont été sous-estimées au profit de l'élaboration de politiques... À l'avenir, les dirigeants de la fonction publique devront avoir une expérience et des capacités opérationnelles bien plus grandes. »*

The Civil Service Reform Plan [Le plan de réforme de la fonction publique], juin 2012

Des programmes particuliers de perfectionnement ont été mis en place dans l'administration du Royaume-Uni. Ils visent différents groupes et niveaux, p. ex. l'initiative « Top 200 »; le programme accéléré de perfectionnement (Accelerated Development) des DG jugés mûrs pour une promotion; un programme d'échanges (Exchange Program) s'adressant aux DG qui auraient besoin de se perfectionner davantage et un programme de perfectionnement (High Potential Development Scheme) pour les directeurs recelant un fort potentiel et jugés mûrs pour une promotion.

*« L'ancienne conception selon laquelle les hauts fonctionnaires devraient être des « généralistes » n'est plus – tout le monde a besoin d'une bonne combinaison de professionnalisme, de savoir-faire spécialisé et d'expertise... »*

*« Il ne devrait plus être possible pour les fonctionnaires, sauf dans les cas où il s'agit d'un poste très spécialisé, de se rendre aux échelons supérieurs sans avoir d'abord travaillé à l'extérieur d'un seul et unique ministère du gouvernement central, ou avoir travaillé dans plus d'un type de poste...En vertu des nouvelles normes de promotion à l'échelon de directeur, ou aux échelons supérieurs, il faudra avoir fait ses preuves ailleurs et avoir accumulé une expérience plus vaste. »*

The Civil Service Reform Plan [Le plan de réforme de la fonction publique], juin 2012

Dans l'ensemble, le Royaume-Uni a mis l'accent sur le *professionnalisme* dans la fonction publique. Pour appuyer cela, il a adopté un modèle de *groupes de talents* ou de *pôles/communautés de compétences* pour la gestion et le perfectionnement de ses cadres supérieurs.

Chaque groupe de talents ou pôle/communauté de compétences est chargé de mettre au point les qualifications et les normes propres à son domaine, de cerner les écarts de compétences et de concevoir des programmes et activités de perfectionnement et d'apprentissage – ce qui comprend des mutations d'un ministère à l'autre en vue d'élargir et d'approfondir l'expérience – et d'établir des liens entre les membres et la communauté professionnelle plus large dans chaque domaine, à l'extérieur de la fonction publique.

Le système de *chefs de professions* agit en complément du modèle de pôles/communautés de compétences, et c'est un véhicule important pour la mise en œuvre de ces objectifs. Actuellement, quelque 22 professions sont reconnues dans la fonction publique du Royaume-Uni, mais on a l'impression qu'il y en a trop et on a l'intention d'intégrer certaines professions. Pour certaines professions, le travail est plus avancé qu'ailleurs. C'est le cas par exemple en finances et en ressources humaines, car il est possible de bâtir à partir des normes d'un organisme professionnel extérieur à la fonction publique. Dans d'autres domaines, notamment les politiques ou la gestion de programme, le secteur public doit lui-même mettre au point ses propres normes.

Le chef de profession est un dirigeant de haut niveau très respecté dans son milieu professionnel et la pratique courante veut qu'il soit normalement nommé par un ministère « d'exécution » plutôt que par un organisme central. Cette pratique traduit une volonté d'appréhender la gestion des talents et le perfectionnement dans une perspective *pangouvernementale* plutôt que *centralisée*. Le soutien offert aux chefs de professions peut provenir d'une variété d'endroits, y compris du ministère même du chef en question, d'autres ministères et parfois du bureau du Cabinet ou d'autres organismes centraux.

Les chefs de professions sont chargés de privilégier une approche pangouvernementale pour veiller aux capacités et aux compétences professionnelles requises, pour établir des normes, cerner les écarts de compétences, mettre en place des programmes de perfectionnement, y compris des mandats de perfectionnement. En général, ils doivent aussi administrer la réserve de talents de chaque communauté professionnelle, ce qui veut également dire identifier ceux qui ont un excellent rendement, appuyer leur perfectionnement, et encourager les liens avec le milieu professionnel dans son sens large.

Le chef de profession des TI illustre bien la manière dont le modèle fonctionne. Le chef de profession des TI actuel (2013) est le dirigeant principal de l'information (DPI) du ministère de la Justice. Il est soutenu par des ressources du Department of Work and Pensions (DWP), où se trouvait le précédent chef de profession des TI, ainsi que par des ressources provenant d'autres ministères et organismes. Plusieurs secteurs d'activité ont été créés, notamment : perfectionnement du leadership en TI; gestion des talents; réseaux de la communauté; technologie et affaires ; apprentissages et accréditation et maintien en poste. En ce qui a trait aux initiatives de perfectionnement, par exemple, le programme de perfectionnement des dirigeants en TI comprend le « plan du DPI » et le « plan du futur leader ». Les activités comprennent des ateliers, des « classes de maître », et des « apprentissages par la pratique ». Le comité professionnel des TI se rencontre régulièrement, généralement chaque mois, pour passer en revue les progrès réalisés dans le cadre des différentes initiatives en cours. Chaque année, le forum des hauts gestionnaires en TI tient plusieurs réunions pour discuter des stratégies de recrutement, du parrainage des employés recelant un fort potentiel, des initiatives de gestion des talents, y compris des « déplacements contrôlés », des prêts et des détachements, et des affectations intergouvernementales.



### Stratégie de gestion des talents en IT du gouvernement du Royaume-Uni

*« Une approche intergouvernementale et professionnelle de la gestion des talents et de la planification de la relève pour perfectionner et retenir des professionnels en TI qui, à l'avenir, seront capables de mettre en œuvre des stratégies en TI dans toute la fonction publique. »*

*« Au bout du compte, les capacités s'en trouveront accrues; les ressources seront plus souples; le taux de maintien en poste sera plus élevé; les coûts seront réduits... »*

*« Les affectations à l'échelle du gouvernement, les déplacements et les promotions contribuent à forger une profession en TI au sein même de la fonction publique, ce qui est en droite ligne avec la réforme de la fonction publique. »*

*« [La stratégie] permet de cerner les besoins en matière de perfectionnement, offre aux professionnels en TI une vaste gamme d'occasions de perfectionnement, y compris des déplacements contrôlés, des prêts et des détachements au sein du gouvernement, des programmes de leadership... »*

*« Le but du programme de perfectionnement des cadres supérieurs est de mettre en œuvre des plans de perfectionnement durables des talents pour augmenter les niveaux de compétence des professionnels en TI de niveaux 6 et 7 et des hauts fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement, afin de les préparer à assumer les postes les plus importants et les plus élevés... »*

*« Cela améliore le portfolio des professionnels en TI, leur offre des occasions d'avancer davantage professionnellement pour assumer des responsabilités élevées, [et] leur offre la possibilité de réseauter avec des professionnels en TI d'autres ministères du gouvernement, du secteur public dans son sens large et du secteur privé. »*

Il est également important de remarquer que, si l'objectif de la stratégie de gestion des talents en TI du Royaume-Uni est de créer une communauté professionnelle dans le secteur des TI, comportant ses normes et ses attentes, on reconnaît également le besoin sous-jacent de perfectionner les capacités de gestion plus générales des cadres en TI. Les services en TI sont de plus en plus sous-traités; le personnel en TI sera de plus en plus appelé à négocier et à gérer des contrats externes avec le secteur privé; il aura donc besoin d'avoir des compétences en mise en service, en gestion de projet, et en négociation, et des aptitudes à travailler avec des clients et des intervenants. Par conséquent, il est admis que le perfectionnement professionnel, même dans des secteurs fonctionnels comme les TI, ne peut être trop « technique ». Les futurs dirigeants en TI auront besoin d'être plus professionnels, mais pas dans le sens *étroit* du terme.

Nous tenons à souligner une autre différence entre l'expérience du Canada et celle du Royaume-Uni : les hauts fonctionnaires du Royaume-Uni semblent, dans une large mesure, avoir le très fort sentiment qu'ils font partie des ressources et d'une collectivité de hauts gestionnaires pour la fonction britannique dans son ensemble. Ceci contraste avec l'absence de tels sentiments de la part des SMA canadiens, comme nous l'avons signalé ci-dessus.

La fonction publique du Royaume-Uni a pris un certain nombre d'initiatives pour privilégier et encourager cet esprit de corps au sein de la haute gestion. Le leadership de ces initiatives a été

*« Nous avons assez bien réussi à amener les DG à se percevoir comme faisant partie d'un corps professionnel du gouvernement. Il est important d'établir une distinction entre « un corps » et « le Centre »... « un corps » signifie que l'on travaille ensemble, comme un tout, c'est le contraire de la centralisation... »*

*« Les DG ont réellement l'impression de faire partie d'une communauté au sein de l'organisation. Évidemment, le groupe de la haute gestion est assez petit pour faire des retraites de quelques jours. Et ces réunions, souvent avec le PM et le secrétaire de Cabinet, sont préparées par un « événement avant l'événement », des séminaires et des ateliers sur des questions et des thèmes précis. »*

Entrevues avec un répondant clé du Royaume-Uni

assuré par les plus hautes instances de la fonction publique, à savoir le chef de la fonction publique et le secrétaire de Cabinet, qui ont formulé clairement leurs attentes, en annonçant par exemple que les DG devraient s'atteler à passer 50 % de leur temps sur des enjeux importants pour la fonction publique dans son ensemble, et en encourageant la mise en place de groupes ou d'équipes de DG se consacrant à ce genre de questions, y compris la réforme de la fonction publique elle-même. Davantage d'efforts ont également été déployés pour que l'ensemble du gouvernement agisse en faveur d'initiatives visant à élaborer des politiques et des programmes, et pour encourager les affectations spéciales et les « déplacements contrôlés » (essentiellement des mutations latérales).

La nécessité de développer cet esprit de corps est maintenant inscrite dans le système de gestion du rendement, tant pour les DG que pour les secrétaires permanents, étant entendu que si un DG est « ambitieux », qu'il désire une promotion, il devra s'être taillé un réel profil à l'échelle de la fonction publique dans son sens le plus large.

En outre, selon l'un des principes proposés dans le cadre de la réforme de la fonction publique, les DG devraient avoir de l'expérience dans plusieurs domaines avant d'être nommés à ce niveau, avec un minimum de deux ans d'expérience dans chacun de ces domaines. Pour être promu, les aspirants DG devraient également prouver par de solides antécédents qu'ils ont réalisé des économies et des gains d'efficacité.

Si les modalités d'emploi des personnes occupant des postes n'appartenant pas à la catégorie des cadres sont déléguées aux ministères et organismes publics, avec des variations considérables entre eux, une approche plus centralisée a été adoptée pour les membres de la haute gestion. Il existe *un seul et unique contrat de service public* pour les hauts fonctionnaires, et ce, quels que soient leur niveau et leur poste, même s'il y a une marge de manoeuvre au regard de l'échelle salariale. Le contrat de service commun vise à favoriser l'esprit de corps avec l'ensemble de la haute gestion, et à faciliter la mutation de hauts gestionnaires dans toute la fonction publique. Une clause de mobilité prévoit spécifiquement le déplacement des hauts gestionnaires dans différents postes, ministères ou lieux, si les besoins se font sentir ou si les circonstances l'exigent. Les promotions, de même que la nomination et l'évaluation des DG ne sont pas gérées à l'échelle de la fonction publique; toutefois, les nouvelles nominations et les promotions sont généralement soumises à un processus concurrentiel en bonne et due forme.

Un comité, le Senior Leadership Committee (SLC), présidé par le chef de la fonction publique et comprenant des représentants de la commission de la fonction publique (un organisme administratif chargé de s'assurer que les nominations sont fondées sur le mérite et qu'elles sont dépourvues de partisanerie), est chargé de la *surveillance centrale* lors de la création de nouveaux postes de DG, et veille à la cohérence globale de certains aspects : le rôle et la portée, la dotation – au moyen d'un concours interne ou public – et l'échelle salariale proposée. Ce comité examine la collectivité des DG à l'échelle de la fonction publique, en accordant une attention spéciale à ceux qui ont un excellent rendement. Un autre comité, le Talent Review Board, joue un rôle similaire à l'échelon des directeurs.

« Il y a eu d'importants changements dans la fonction publique du Royaume-Uni au niveau des DG, tant du point de vue de leur nombre, de leur rôle, que de leur profil... »

« Avant, les rangs des hauts gestionnaires grossissaient considérablement. Il y avait aussi une "inflation des niveaux". Le nombre de DG a été réduit au cours des deux à trois dernières années, surtout dans les ministères où le nombre de DG était jugé "disproportionné". »

« Les postes de DG sont pour l'essentiel complètement différents maintenant. Premièrement, ils sont beaucoup plus opérationnels. On savait que les compétences en gestion étaient plutôt faibles. Il était donc crucial de changer ce qui était apprécié, ce qui signifiait investir dans la gestion de qualité... Le Royaume-Uni est allé trop loin dans le culte du généraliste, du fonctionnaire qui peut faire "n'importe quoi". Le "système" avait tendance à survaloriser le travail entourant les politiques, ainsi que les généralistes. »

« La composition de la collectivité des DG a également changé, elle s'est diversifiée grâce au recrutement externe. Dans l'ensemble, il y a eu beaucoup de rotation et de roulement parmi les rangs des DG. »

« Des efforts ont été déployés, surtout au cours des cinq dernières années, pour promouvoir un esprit de corps parmi les DG. Le leadership venu d'en haut – du secrétaire de Cabinet et du chef de la fonction publique – a été essentiel dans cette tâche. »

« Maintenant, on a le fort sentiment que c'est l'expérience qui compte, que les hauts dirigeants se perfectionnent en travaillant sur "quelque chose de bien réel", quelque chose qui "compte"...y compris le travail interministériel sur des dossiers importants. »

« À une époque de sévères contraintes, de gels salariaux et de compressions budgétaires, le système de récompense des cadres supérieurs se devait de changer. Une récompense, c'est aussi se voir confier un dossier prestigieux; et la reconnaissance, c'est avoir du temps "d'antenne" avec les ministres et les secrétaires d'État, ou des affectations pangouvernementales. Il y a eu un réel effort pour amener de hauts gestionnaires, même juste deux ou trois, à travailler ensemble sur des dossiers ou des questions de première importance; sur des choses qui comptent, avec une responsabilité, des incitatifs et des récompenses...avec l'appui "inconditionnel" du Centre, c'est dans ce sens que le Centre représente une valeur ajoutée. Mais il y a une différence de premier ordre entre "l'esprit de corps" et la "centralisation". »

Entrevues avec un répondant clé du Royaume-Uni

En résumé, le gouvernement du Royaume-Uni doit relever de formidables défis dans le contexte actuel et, pour que sa fonction publique l'aide à les relever, il prend des mesures dynamiques pour la transformer et la restructurer. L'administration publique du Royaume-Uni doit évidemment composer avec ses propres enjeux et problèmes. Elle doit parcourir encore une bonne distance pour mettre en œuvre toutes les réformes prévues, y compris au chapitre du développement et de la gestion de ses cadres supérieurs. Par exemple, un rapport sur la haute fonction publique, publié en juin 2013 par le National Audit Office, signale que « le défi le plus important qu'il faut relever pour changer la culture qui prévaut depuis longtemps dans la haute fonction publique, c'est de mettre en place un groupe de dirigeants aptes à orchestrer le changement selon une perspective qui transcende les traditionnelles limites ministérielles ». Le rapport souligne également que si des progrès ont pu être enregistrés à cet égard grâce au Top 200, il faut encore surmonter certaines difficultés au niveau des directeurs adjoints. Le rapport signale également que les différentes professions en sont à des stades très divers de leur développement.

Le contexte canadien est bien sûr distinct de celui du Royaume-Uni. Mais il est également vrai que les deux pays doivent surmonter des enjeux et des défis apparemment semblables. Le Royaume-Uni n'est pas tant un modèle pour la fonction publique canadienne qu'un laboratoire. Ses expériences, du point de vue des idées et de l'orientation, pourraient inspirer la réforme en cours au Canada. Le Canada pourrait aussi utilement tenir compte de l'expérience du Royaume-Uni alors qu'il tente d'évaluer les besoins à venir de sa fonction publique en matière de leadership.

*« Tous les rouages de la machine doivent être plus souples, plus centrés sur l'exécution et sur l'obtention de résultats »*

Le très honorable David Cameron, premier ministre

*« La fonction publique de l'avenir devra être radicalement différente »*

Sir Bob Kerslake, chef de la fonction publique

## Conclusions et recommandations

Au cours des 25 dernières années, la collectivité des sous-ministres adjoints a été marquée par la croissance, la continuité et la stabilité, ce qui a bien servi le Canada et la fonction publique.

Mais le monde a changé. Le Canada a changé. La fonction publique a changé, et elle devra changer encore davantage au cours des prochaines années, tant du point de vue de ce qu'elle fait que de la façon dont elle le fait.

La collectivité des SMA devra également changer si les SMA doivent diriger la fonction publique de demain.

Les conclusions de cette étude au sujet du profil et de l'évolution de la collectivité des SMA, et les importantes questions et préoccupations que nous avons dégagées, indiquent qu'il faut agir dans un certain nombre de domaines.

On trouvera ci-dessous nos conclusions et nos recommandations pour chacun de ces domaines.

Ces conclusions et ces recommandations reposent sur un certain nombre de postulats :

*La fonction publique va continuer à se transformer sous l'effet de la mondialisation et de la technologie, de l'interdépendance et de la complexité des enjeux de politiques publiques, et des attentes croissantes et changeantes de la sphère publique et politique.*

*La fonction publique sera plus petite. Elle devra se montrer plus flexible afin de mieux répondre aux besoins, et plus novatrice. Elle devra embrasser une culture frugale, axée sur l'économie, l'efficacité, l'obtention de résultats et l'optimisation des ressources. Elle devra exceller en matière de conseils dans le domaine des politiques et de prestation de programmes et de services.*

*L'époque étant différente, il faudra avoir des compétences différentes. La fonction publique du futur devra pouvoir compter sur le bon type de SMA, doté d'une expérience et d'un savoir plus vastes, d'un plus grand éventail de compétences, et de capacités plus solides en leadership et en gestion.*

*Au cours des prochaines années, outre la gestion de la réduction des effectifs, le principal défi des SMA sera de diriger la transformation et la restructuration de la fonction publique.*

## **PRINCIPAUX DOMAINES D'ACTION**

- I. ALORS QUE LA FONCTION PUBLIQUE RAPETISSE ET QUE LA NATURE DE SES ACTIVITÉS CONTINUE D'ENREGISTRER DES CHANGEMENTS DE FOND, LE MOMENT EST PEUT-ÊTRE VENU DE REPENSER LE RÔLE DE SES CADRES, ET DE SIMPLIFIER ET DÉSTRATIFIER SA STRUCTURE HIÉRARCHIQUE. LES SMA POURRAIENT EN L'OCCURRENCE ENDOSSER UN RÔLE PLUS IMPORTANT DANS LE CONTEXTE DU CHANGEMENT, POUR LE PILOTER ET LE CONCRÉTISER. CETTE APPROCHE PERMETTRAIT DE RÉDUIRE PROGRESSIVEMENT LE NOMBRE DE POSTES DE SMA.**

Quelle que soit la manière dont on interprète le résultat des changements qui, en une génération, ont transformé le rôle des SMA – comme un rétrécissement de leur rôle, ou comme un rôle simplement différent, il reste que les défis qui s'annoncent ne pourront être relevés que par un leadership de haut niveau. Élaborer une stratégie du changement pour tout un pan de ministère; planifier la transformation; obtenir l'appui des ministres, du personnel et des collègues à l'échelle du gouvernement et parmi les parties intéressées; former des équipes, et veiller à la bonne mise en œuvre du changement tout en assurant la prestation des services obligatoires – tout cela n'est pas une mince tâche.

Ainsi, le nouveau SMA ne pourra pas complètement maîtriser son domaine ni piloter personnellement les enjeux d'actualité au détriment du vaste programme de changement. Il devra avoir le mandat de piloter des questions fondamentales et de voir à l'exécution de grandes décisions; il devra pouvoir compter sur un personnel de direction digne de confiance qui sera chargé d'orchestrer l'action et de parler en expert au besoin. Si le rôle des SMA était recadré de cette façon, les directeurs généraux et les directeurs pourraient également jouer un rôle plus important.

Par conséquent, pour déstratifier efficacement la structure de gestion, il est essentiel de redéfinir les rôles de chacun des acteurs à chaque strate. Mais pour s'adapter à de tels changements, il faudrait que les SM, les organismes centraux, les ministres et le personnel ministériel révisent leurs attentes, ce qui pourrait être difficile dans un climat de méfiance et d'extrême sensibilité aux questions de communication.

Il faudrait se pencher attentivement sur la situation pour en cerner les tenants et les aboutissants et déterminer comment s'y prendre pour que les SMA aient le temps de se concentrer sur les enjeux plus vastes et à plus long terme de la réforme. Il faudrait aussi étudier soigneusement la situation pour s'assurer que la mission des SMA demeure « réaliste » et que chacun puisse conserver un équilibre de vie sain.

Ces changements permettraient d'engranger des gains importants, tant du point de vue des résultats globaux que de la rationalisation de la structure de gestion. De plus, quel que soit leur niveau, les cadres de la fonction publique tireraient une plus grande satisfaction de leur travail et se perfectionneraient beaucoup plus rapidement.

L'exercice de déstratification a déjà commencé dans le cadre de l'examen stratégique et du plan de réduction du déficit. Mais il faudrait sérieusement envisager d'aller encore plus loin et, dans le même élan, redynamiser le leadership de la fonction publique en recadrant les priorités. Si l'on se contente d'abolir des postes de cadres, y compris de SMA, sans réinventer le rôle de chacun et ses responsabilités, on ne réussira qu'à alourdir la charge de travail de ceux qui restent et à provoquer un climat de frustration. Au bout du compte, l'institution s'en trouverait affaiblie, ce qui nuirait à son efficacité et à sa viabilité.

Les ministères et organismes devraient réviser la structure de leur régime des cadres de direction. Des lignes directrices pertinentes devraient être distribuées à cet effet. Elles pourraient comprendre, par exemple, des suggestions quant à l'espace qu'il devrait y avoir entre les différents niveaux de gestion (p. ex. entre les SMA et leurs DG et d'autres subalternes directs, et entre les EX-03 et les EX-02 et les EX-01), et se prononcer sur la création de postes de délégués aux niveaux de SMA et de DG.

Les circonstances dans lesquelles on décide de créer un poste de SM délégué, et la nature de son rôle par rapport à celui d'un SMA, devraient également faire l'objet de clarifications. Par exemple, on pourrait créer un poste de SM délégué seulement dans des circonstances spéciales, pour confier un mandat temporaire au titulaire, ou pendant une courte période de transition avant qu'un « dauphin » ne succède au SM.

Il s'agirait seulement de lignes directrices, pas de règles *pures et dures*. Chaque ministère et organisme devrait passer en revue la structure et les niveaux de sa haute gestion pour déterminer quelle formule correspond le mieux à ses activités et à sa culture organisationnelle.

Toutefois, les objectifs globaux doivent être de déstratifier et d’aplanir la structure organisationnelle, de bien définir les rôles et les attentes, et de mettre les SMA en position de diriger avec plus d’autorité qu’à présent. Au fil du temps, il y aurait moins de SMA, mais leur champ d’action serait plus vaste.

**Recommandations – Régler le problème structurel et recalibrer le travail des SMA**

*Tous les ministères et organismes de la fonction publique devraient être tenus de passer en revue les strates et les niveaux de leur haute gestion, dans la perspective de simplifier et d’aplanir la structure hiérarchique, et de définir clairement le rôle, les responsabilités et l’imputabilité de chacun des niveaux.*

*L’examen devrait comprendre les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints et les SMA délégués, les directeurs généraux et autres subalternes directs des SMA, ainsi que les directeurs.*

*Les ministères et organismes devraient recevoir des lignes directrices claires et un échéancier bien établi pour procéder à cet examen.*

**II. LES RANGS DES SMA ONT BESOIN DE « SANG NEUF », C’EST-À-DIRE PLUS DE CANDIDATS PROVENANT DE L’EXTÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE, QUI SERAIENT TRIÉS SUR LE VOLET ET BIEN ENCADRÉS, AINSI QUE DES CANDIDATS PLUS JEUNES. CELA PERMETTRAIT D’ENRICHIR LE BASSIN ÉPROUVÉ DE CANDIDATS INTERNES. DE PLUS, LA COMPOSITION DE LA COLLECTIVITÉ DES SMA DOIT MIEUX REFLÉTER LA RÉALITÉ SOCIALE, ÉCONOMIQUE, CULTURELLE ET RÉGIONALE DU CANADA QUI EST EN TRAIN DE SE DESSINER**

La collectivité des SMA puise presque exclusivement ses membres au sein de la fonction publique, et souvent au sein même de l’organisation dans laquelle ils travaillaient avant leur nomination. Pour ces raisons, la collectivité des SMA *ne se renouvelle pas suffisamment* et court le risque d’être trop isolée pour la fonction publique de demain.

En bref, et en termes crus, le *réservoir génétique* à partir duquel sont normalement recrutés les SMA est *trop étroit* et *manque de profondeur*.

La collectivité des SMA de demain aura besoin d’un apport de *sang neuf* – des dirigeants ayant des antécédents, une expérience et des connaissances plus variés; des perspectives et des réseaux différents, et des compétences et des aptitudes en leadership différentes et diversifiées.



Pour ce faire, il faudrait recruter aux postes de SMA davantage de personnes provenant de l'*extérieur* de la fonction publique – des gouvernements provinciaux, territoriaux, régionaux, municipaux et locaux; du secteur privé et des secteurs sans but lucratif et parapublic; du milieu universitaire et de groupes de réflexion. Évidemment, il faudrait procéder dans le respect des principes du mérite et du caractère non partisan de la fonction publique.

Cela ne signifie pas qu'il faut changer de fond en comble la composition de la collectivité des SMA, et aller jusqu'à accroître la proportion des recrues « externes » au niveau enregistré par le Royaume-Uni (environ 40 % il y a quelques années). Il suffirait d'une légère augmentation du nombre et de la proportion des recrues externes, qui pourrait osciller entre 10 % et 15 % de tous les SMA, pour enrichir la collectivité des SMA, ouvrir ses horizons, et répondre aux besoins émergents et spéciaux.

Pour y arriver, il faudra se doter de stratégies bien réfléchies et d'un solide système de soutien reposant notamment sur l'orientation, le mentorat, et l'encadrement. Il faudrait aussi pouvoir compter sur une autre stratégie permettant d'aller repêcher hors de la fonction publique des candidats prometteurs afin de les placer à un ou deux niveaux sous celui d'un SMA et de les aider ainsi à *s'acclimater* à la fonction publique et à son type de gestion bien avant qu'ils n'assument des fonctions de SMA.

Pour se doter d'une collectivité de SMA composée de membres sachant répondre à ses futurs besoins, la fonction publique ne devra pas se contenter de recruter davantage de candidats externes. La majorité des SMA continuera sans doute de provenir des rangs de la fonction publique. Par conséquent, pour bâtir une collectivité de SMA qui saura prendre le relais, il sera essentiel de perfectionner et de préparer les futurs dirigeants recrutés à même la fonction publique dès qu'ils atteignent les niveaux EX-01 à EX-03, voire les échelons inférieurs. Il faudra donc déployer davantage d'efforts pour que nos futurs dirigeants aient l'occasion d'acquérir la profondeur et l'ampleur des connaissances, de l'expérience et des compétences dont ils auront besoin, et pour que l'ensemble des SMA reflète plus fidèlement l'évolution de la société canadienne et des nouvelles réalités régionales, sociales, économiques et démographiques.

Il faudra donc réellement accorder la priorité au recrutement et au perfectionnement de personnes issues de groupes sous-représentés dans notre société, notamment les minorités visibles, les Premières Nations du Canada et les personnes handicapées, et adopter des stratégies proactives pour y arriver.

Il faudra aussi nommer des SMA *plus jeunes*, notamment en misant sur l'avancement accéléré, sur le perfectionnement et sur la promotion de leaders plus prometteurs ayant atteint la quarantaine, voire le milieu ou la fin de la trentaine. Bien exécutée, cette stratégie pourrait permettre aux SMA de rester plus longtemps en poste et, dans le cas des plus doués, de se voir propulser plus jeunes à des postes de SM. La collectivité des SMA dans son ensemble serait probablement revitalisée par l'énergie et l'imagination de hauts responsables plus jeunes.

Pour renforcer la collectivité des SMA, il est aussi crucial de se concentrer sur la gestion des talents des fonctionnaires prometteurs à une étape moins avancée de leur carrière. Au moment où les gens arrivent au niveau de SMA, aujourd'hui vers l'âge de 50 ans, ou plus tard (en ayant souvent en vue la retraite sans pénalité), il reste peu de marge de manœuvre pour une réelle gestion des talents. Il faut en effet compter dix à vingt ans, et non pas quelques années, pour que les aspirants SMA acquièrent l'amplitude et la profondeur d'expérience nécessaires, et pour qu'ils soient mis à l'épreuve en cours d'ascension.

#### **Recommandations – Apporter du « sang neuf »**

*La fonction publique devrait recruter davantage de candidats externes pour enrichir les rangs des SMA. Ces recrues devraient représenter environ 10 % de tous les SMA. Pour ce faire, il faudra élaborer des stratégies ciblées de recrutement et mettre en place un solide système de soutien.*

*Il faudrait également augmenter le recrutement de candidats externes aux niveaux EX-01 à EX-03.*

*Il faudrait accorder immédiatement la priorité au recrutement de candidats issus des minorités visibles, des Premières Nations du Canada et des groupes de personnes handicapées à des postes de SMA, au moins pour que leur représentation soit proportionnellement égale à leur taux de disponibilité parmi la population active.*

*La fonction publique devrait également recruter des personnes plus jeunes parmi les rangs des SMA. Il faudrait mettre en place de solides programmes de perfectionnement pour consolider les compétences et diversifier l'expérience de fonctionnaires plus jeunes ayant le potentiel de devenir SMA.*

*La gestion efficace des talents devra commencer plus tôt et cibler activement les niveaux hiérarchiques inférieurs de la fonction publique.*

*À l'avenir, les initiatives de recrutement au rang de SMA devraient avoir pour objectif global d'élargir la collectivité des SMA en vue de répondre à l'évolution des attentes à l'égard du secteur public canadien, et de mieux refléter la société canadienne et les réalités changeantes, tant du point de vue social, économique, culturel que régional.*

**III. LES COMPÉTENCES DOIVENT ÊTRE ADAPTÉES À L'ÉPOQUE – À L'AVENIR, LA FONCTION PUBLIQUE DEVRA POUVOIR COMPTER SUR LE BON TYPE DE SMA. IL FAUDRAIT DAVANTAGE VALORISER LES SMA AYANT DES CONNAISSANCES ET UNE EXPERTISE DANS LEUR DOMAINE DE RESPONSABILITÉ. ET LES FUTURS SMA DEVRONT AVOIR UNE EXPÉRIENCE PLUS RICHE, DES COMPÉTENCES DIFFÉRENTES ET DES QUALITÉS EN LEADERSHIP**

Pour ce qui est de la question du nombre de SMA, il n'y a pas de réponse simple au sujet du genre de SMA dont la fonction publique aura besoin à l'avenir sous l'angle des catégories de postes de SMA – combien de SMA devraient être dans le secteur des politiques, des programmes, des services ministériels, dans les organismes centraux, etc. La fonction publique est simplement trop grande et le contexte et la situation de chacun de ses différents ministères et organismes trop particuliers pour trouver des réponses et des solutions s'appliquant à tous.

Toutefois, dans le contexte d'une fonction publique globalement plus petite, il est possible de formuler quelques grandes orientations.

Il ne fait aucun doute que les SMA travaillant dans le secteur des programmes et des services/des opérations composeront la majorité des SMA, toutes proportions gardées. On peut s'attendre à avoir moins besoin de SMA dans le secteur des services ministériels et dans les organismes centraux. Si le nombre de SMA travaillant en région semble aujourd'hui disproportionné tant il est bas, le nombre de SMA qui *devraient* être en région dépendra de la manière dont on appréhendera l'organisation et la prestation des services aux Canadiens.

Le nombre de SMA dont on aura besoin dans le secteur des politiques pourrait faire l'objet d'un débat. Il est lié au rôle que les futurs gouvernements décideront de donner à l'État dans la société et l'économie. On peut toutefois penser que la fonction publique devra pouvoir compter sur un plus grand nombre de SMA centrés sur les politiques stratégiques de longue haleine que ce n'est actuellement le cas, ainsi que sur davantage de SMA ayant une expérience et des connaissances spécialisées. Par exemple, certains participants à l'étude et observateurs de la fonction publique étaient surpris d'entendre que le nombre de SMA n'avait pas augmenté ces dernières années dans le secteur des sciences et de la technologie. Selon eux, à l'avenir, la fonction publique devrait, toutes proportions gardées, compter dans ses rangs davantage de SMA spécialisés dans ce domaine.

En ce qui concerne le genre de SMA dont la fonction publique aura besoin, et plus précisément de généralistes ou de spécialistes, il est évident qu'il sera nécessaire d'avoir

un mélange diversifié et équilibré de talents et de compétences parmi les SMA, y compris des gestionnaires généralistes et des experts.

Ceci dit, la conclusion de cette étude, qui traduit le point de vue de bon nombre des participants interrogés, est que la fonction publique est allée trop loin ces dernières années dans l'embauche de gestionnaires « génériques » et qu'il faudrait, à l'avenir, insister davantage sur la nécessité, pour les SMA, d'avoir des connaissances et une expertise solides dans leur domaine de responsabilité – que ce soit les politiques, la gestion de programme, la prestation de services, les ressources humaines, les TI ou les communications – et valoriser cette expertise et ces connaissances.

Ceci devrait être saisi comme faisant partie intégrante d'une fonction publique *professionnelle*, dirigée par de hauts gestionnaires qui sont eux-mêmes des professionnels dans leur domaine.

Il est également clair que, comme mentionné plus tôt dans ce rapport, la fonction publique de l'avenir devra valoriser différents types de compétences et de capacités en leadership parmi les SMA, et en souligner l'importance.

Outre qu'ils devront avoir des compétences spécialisées ou de l'expertise, les futurs SMA peuvent aussi s'attendre à devoir manifester des habiletés dans trois domaines importants, à savoir : *vision* et pensée *stratégique*; capacité de *faire en sorte que les choses soient faites*, en insistant sur les résultats, l'efficacité et les économies; et des *compétences plus « intangibles »*, y compris la gestion des personnes, les relations interpersonnelles, les communications, la négociation, et l'aptitude à travailler horizontalement, ainsi qu'avec des partenaires et des intervenants.

Dans l'ensemble, les SMA devront avoir une expérience plus vaste et plus riche dans une plus grande variété de domaines et d'entreprises. On devrait s'attendre à ce que les candidats à des postes de SMA aient un large éventail de connaissances et une vaste expérience « pratiques »; par exemple, de l'expérience en prestation de services; de l'expérience à l'extérieur de leur « zone de confort » (ministère ou type de travail; politiques ou services ministériels, etc.); de l'expérience en région; dans le secteur privé et dans d'autres secteurs; une expérience internationale, etc.

Tout le monde ne devra pas pour autant avoir de l'expérience dans tous ces domaines ou dans l'un d'entre eux. Une chose est certaine, les EX et les SMA changent de poste trop souvent, il serait donc contre-productif de se précipiter pour dresser une liste rigide d'expériences « essentielles ». On devrait plutôt s'attendre à ce que les

candidats prouvent que leur expérience et leurs connaissances sont vastes et approfondies. Par exemple, les candidats ne devront pas avoir travaillé dans un seul ministère, ou seulement dans des organismes centraux, ou seulement dans un domaine. Sauf s'il s'agit de doter des postes très spécialisés, peu de candidats seront nommés SMA si leur expérience est limitée à un seul ministère ou à type de travail.

**Recommandations – Placer la barre plus haut pour les candidats aux postes de SMA**

*En ce qui a trait aux nominations au rang de SMA, la fonction publique devrait décrire plus précisément ce qui est attendu d'un SMA.*

*Ces lignes directrices devraient insister sur la nécessité d'accumuler une expérience et des connaissances vastes et approfondies, et d'acquérir une vaste gamme de compétences et d'aptitudes clés en leadership.*

*Ces dernières devraient comprendre les choses suivantes : vision et pensée stratégique; accent sur les résultats; efficacité et économies; solides compétences en gestion des personnes et en relations interpersonnelles et capacité de travailler en coopération dans un environnement complexe.*

**IV. RÉDUIRE LE ROULEMENT DES SMA. LES SMA CHANGENT DE POSTE TROP FRÉQUEMMENT ET NE FONT PAS NÉCESSAIREMENT LES « BONS » CHOIX.**

S'il y a une question qui a presque totalement fait l'unanimité parmi les participants à l'étude, corroborée par les données historiques, c'est qu'il y a trop de mouvement parmi les SMA, au détriment de leur propre organisation, de la fonction publique dans son ensemble, et des SMA eux-mêmes.

*Les SMA changent d'emploi trop fréquemment.* Ils ne restent tout simplement pas assez longtemps en poste pour être en mesure de maîtriser le contenu du poste, de diriger efficacement leur organisation et d'obtenir des résultats sur des questions importantes.

En outre, les SMA semblent trop fréquemment se déplacer *au sein* de la même organisation, pour faire le même type de travail, et ils n'ont donc pas l'occasion

d'élargir et d'approfondir leur expérience, leur savoir et leurs compétences autant qu'ils le devraient.

Il faudrait formuler des *attentes très claires* quant à la durée pendant laquelle les SMA devraient *normalement* rester en poste. On ne peut ici énoncer de règle absolue, le contexte et la situation de chaque organisation et de chaque poste de SMA étant susceptibles de changer rapidement, obligeant un SMA à changer de poste pour d'autres raisons. Mais il faudrait établir une *norme minimale* de durée en poste – beaucoup de participants ont proposé *trois ans*.

Il devrait aussi être clair que l'évaluation globale du rendement d'un SMA tiendra compte de la période pendant laquelle il est resté en poste et de son degré de maîtrise et de leadership dans l'exercice de ses fonctions, et que l'évaluation globale du SM portera également sur la manière dont il a géré ses SMA pour qu'ils agissent de la sorte.

L'étendue et la nature du mouvement des SMA font ressortir la nécessité de gérer les affectations des SMA selon une approche davantage axée sur l'ensemble de la fonction publique et plus proactive. L'objectif devrait être d'offrir des occasions qui permettront d'approfondir l'expérience, les connaissances et les compétences de la personne tout en contribuant à répondre aux besoins et aux priorités de la fonction publique dans son ensemble, c'est-à-dire, répondre à certains besoins particuliers en matière de leadership; confier les dossiers prioritaires aux meilleures ressources disponibles; et trouver des solutions aux lacunes du leadership de la haute gestion dans l'ensemble de la fonction publique.

Le roulement rapide des SMA s'explique également par « l'arrivée tardive » des candidats dans les rangs des SMA. En effet, les SMA sont nommés après de nombreuses années de service, quand ils ont déjà atteint la cinquantaine, et qu'il leur reste relativement peu d'années avant la retraite. Cela montre donc à nouveau qu'il est nécessaire d'examiner les stratégies et les pratiques de recrutement des SMA.

Par conséquent, toutes ces questions doivent être traitées dans le cadre d'un régime global renforcé de gestion et de perfectionnement des SMA.

**Recommandations – Réduction du « roulement » des SMA et approfondissement de leurs compétences et de leur expérience**

*Il faut établir des attentes très claires relativement à la période minimale pendant laquelle un SMA devra rester en poste – par exemple, la norme pourrait être de trois ans – et communiquer ces attentes aux DM et aux SMA.*

*L'évaluation globale du rendement des SMA et des SM devrait également permettre d'apprécier si un SMA est resté en poste pendant une période raisonnable, s'il a fait preuve de leadership et de maîtrise du contenu, et s'il a obtenu des résultats.*

*Dans le cadre d'un régime de gestion renforcé des SMA, les affectations des SMA devraient être gérées selon une approche plus proactive et pangouvernementale, dans l'objectif d'élargir et d'approfondir l'expérience et les compétences des SMA et en même temps de répondre aux priorités et aux besoins de la fonction publique dans son ensemble.*

**V. SI LA FONCTION PUBLIQUE VEUT POUVOIR COMPTER SUR LE LEADERSHIP DONT ELLE AURA BESOIN À L'AVENIR PARMIS LES SMA, ELLE DOIT ADOPTER DE NOUVELLES STRATÉGIES POUR RECRUTER, PERFECTIONNER, ET « GÉRER » LES SMA. ELLE DOIT INSTILLER PARMIS EUX UN SENS DE LA COMMUNAUTÉ, UN ESPRIT DE CORPS ET UN SENS DES RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DE L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE.**

Les principaux enjeux qui ressortent de cette étude – à savoir, qu'il y a de plus en plus de SMA, mais que leur rôle et leurs responsabilités rétrécissent; que les candidats aux postes de SMA sont recrutés essentiellement à partir du même bassin, et que le profil de la collectivité des SMA montre que leur composition ne reflète pas adéquatement les réalités changeantes de la société canadienne; que les SMA changent trop souvent de postes, sans pour autant diversifier leur expérience; que nos futurs SMA devront avoir une expérience et des compétences plus vastes et plus variées, et de meilleures qualités en leadership; que la collectivité actuelle des SMA n'est pas animée par un esprit de corps et n'éprouve pas suffisamment d'attachement envers la fonction publique dans son ensemble – laissent croire qu'il va falloir faire preuve d'un leadership ferme pour élaborer, planifier et mettre en œuvre des stratégies et des mesures qui permettront à la fonction publique canadienne de se doter des SMA dont elle aura besoin à l'avenir.

La question de savoir comment régler ces enjeux le plus efficacement possible est un véritable défi vu la taille et la diversité de la collectivité des SMA, et la nécessité de trouver un équilibre entre l'intérêt des SMA eux-mêmes, l'intérêt de leur SM et celui de la fonction publique dans son ensemble. De plus, ce n'est que récemment (fin 2011)

que le Secrétariat du Conseil du Trésor a annoncé des modifications au modèle de leadership collectif des SMA, et le processus de sa mise en oeuvre est encore relativement jeune.

Néanmoins, il semble clair qu'il faut mettre en place un régime renforcé, davantage axé sur l'ensemble de la fonction publique.

D'une part, pour perfectionner et promouvoir le talent de la haute gestion, il semblerait très important qu'un *point central de responsabilité* se charge de formuler une vision commune; d'assurer le leadership et l'orientation, et de mettre au point une approche collective coordonnée. À cet égard, le leadership doit provenir du Centre, et des plus hauts échelons de la fonction publique, notamment du greffier du Conseil privé. On pourrait envisager un certain nombre de mécanismes – par exemple, rôle plus important du CHF (Comité des hauts fonctionnaires); un sous-comité du CHF sur la gestion des talents; nomination d'un haut fonctionnaire répondant au greffier. D'autres solutions sont également envisageables.

En même temps, « central » ne signifie pas nécessairement « centralisé », et il serait très recommandé de mobiliser les SMA eux-mêmes dans le cadre de cet exercice, ce qui contribuerait d'ailleurs à la naissance d'un esprit de corps et d'un sentiment d'attachement à la fonction publique dans son ensemble.

Par exemple, le Canada pourrait très bien envisager de mettre au point un modèle semblable à celui du Royaume-Uni, fondé sur la prise en compte de différents groupes de talents ou pôles de compétences parmi les SMA – politiques, programmes, prestation de services, services ministériels, régions, affaires juridiques et internationales, etc. Au sein de chaque regroupement, l'objectif serait d'examiner les besoins actuels et futurs de la fonction publique dans son ensemble; de dégager les écarts de compétences, les forces et les faiblesses, et de mettre au point des mesures pour les régler, par exemple, des stratégies de recrutement, des occasions d'apprentissage et de perfectionnement, et des affectations visant à élargir l'expérience ou à répondre à des besoins particuliers de la fonction publique; et privilégier les occasions de dialogue et de réseautage parmi les SMA, ainsi que les échanges entre les différents groupes de talents ou pôles de compétences parmi les SMA.

Pour cultiver un professionnalisme encore plus grand au sein de chaque pôle de compétences ou groupe de talents, il serait également possible de combiner ce modèle à celui d'un *chef de profession* semblable à celui que le Royaume-Uni a adopté. Il serait



alors crucial que le « Centre » n'ait pas le monopole de cet exercice et que l'on encourage les cadres supérieurs eux-mêmes à y participer.

Comme on l'a déjà signalé, la question de savoir comment s'y prendre pour perfectionner et gérer nos futurs SMA a des implications plus vastes dans la fonction publique, notamment pour le groupe des EX-01 à EX-03, qui représente le principal groupe de la relève des SMA. Certains signes montrent par exemple, comme nous l'avons mentionné, que la cohorte actuelle, à ces niveaux, a peut-être une expérience moins vaste et moins approfondie que ses prédécesseurs, ce qui pose la question de savoir si suffisamment d'entre eux *seront prêts à assumer des fonctions de SMA*.

Il faut donc réfléchir à la mise au point de nouvelles approches et de stratégies permettant de soutenir le perfectionnement de ces futurs SMA, afin de s'assurer qu'ils aient l'expérience et les compétences dont la fonction publique aura besoin.

---

**Recommandations – *Gestion des SMA et création d'un esprit de corps et d'un sentiment d'attachement***

*Il faudrait mettre en place un point central de responsabilité, sous le leadership du greffier du Conseil privé, qui serait chargé de mettre au point une vision commune et une approche coordonnée de la gestion des talents des hauts fonctionnaires.*

*Le Canada devrait adopter un modèle de groupes de talents ou de pôles de compétences, soutenu par une instance de type « chef de profession » afin de cerner les besoins de la fonction publique dans son ensemble et de privilégier le perfectionnement des SMA actuellement en poste et des cadres qui seront les SMA de demain.*

*Il faudrait adopter des stratégies connexes pour perfectionner les futurs dirigeants aux niveaux EX-01 à EX-03 et à d'autres niveaux.*

---

## **PERSPECTIVES D'AVENIR**

Comme nous venons de le voir, les principales conclusions et recommandations de cette étude proposent un certain nombre d'initiatives et de mesures en vue de régler les principales difficultés qui ont été dégagées.

Le présent rapport ne vise pas à présenter en détail les processus, mécanismes et procédures qui devraient soutenir la mise en œuvre des recommandations formulées ici dans différents domaines. C'est au gouvernement et aux dirigeants de la fonction publique que reviendra cette tâche une fois qu'ils auront examiné les conclusions de la présente étude et *décidé* des mesures à prendre.

Toutefois, si le Canada veut disposer du leadership dont la fonction publique aura besoin pour relever les défis qui nous attendent, le besoin d'agir est indéniable.

## Résumé — Conclusions et recommandations

Tandis que la fonction publique rapetisse et qu'un nombre important de SMA et de cadres continuent de prendre leur retraite, il faut repenser et redéfinir le rôle et les responsabilités de chaque niveau de gestion, et les relations qui s'établissent entre eux.

Il faudrait s'atteler à donner plus d'ampleur au travail des SMA, en leur confiant explicitement la tâche de façonner le changement, d'obtenir des résultats et de bâtir leurs équipes. Cela signifierait donner des responsabilités plus importantes aux SMA, mais aussi aux directeurs et directeurs généraux, et ainsi rationaliser la structure hiérarchique et donner à tous davantage de place pour croître et apporter une contribution. Alors que nombre de postes de SMA ira inévitablement en diminuant, ceux qui restent pourront assumer un rôle à la fois plus important et plus satisfaisant.

Tous les ministères devraient être tenus de passer en revue la structure de leur haute gestion dans l'objectif d'aplatir la pyramide hiérarchique et de déstratifier les échelons supérieurs. Cet exercice devrait viser à donner davantage d'envergure aux postes de SMA, à élargir la portée de leur rôle, de même qu'à leur donner davantage de capacités et de pouvoirs pour diriger leur organisation et mener jusqu'au bout d'importants dossiers.

Le « bassin génétique » actuel à partir duquel sont recrutés les SMA est trop étroit et manque de profondeur. La fonction publique a besoin d'un apport de *sang neuf*, de dirigeants provenant d'horizons différents, dotés d'une expérience et de compétences autres. Il faut recruter des SMA à l'extérieur de la fonction publique, nommer des candidats plus jeunes et bâtir un corps de SMA davantage représentatif des réalités et de la diversité de la société canadienne.

La fonction publique devra compter sur des SMA ayant accumulé une expérience plus vaste et plus approfondie, dotés de compétences différentes et de qualités en leadership. Il faudrait préparer des lignes directrices au sujet de ce qui sera exigé d'un candidat avant qu'il ne soit nommé à un poste de SMA. De plus, il faudrait davantage valoriser les SMA ayant une connaissance du *contenu* et une expertise, et mettre l'accent sur ces qualités.

En ce moment, les SMA changent trop souvent de poste, et trop de ces déplacements sont internes. Il faudrait établir des attentes claires quant au nombre minimal d'années (peut-être trois ans) pendant lesquelles un SMA devrait normalement rester en poste.

Il faudrait gérer les affectations des SMA avec plus de fermeté pour qu'elles soient l'occasion d'élargir et d'approfondir leurs connaissances, leur expérience et leurs compétences, mais aussi un moyen de répondre en partie aux besoins particuliers et prioritaires de la fonction publique dans son ensemble.

Pour que la gestion des talents donne de bons résultats au niveau des SMA, il faut s'y prendre très tôt, c'est-à-dire dix ans ou plus avant qu'un fonctionnaire exceptionnellement prometteur n'atteigne ce niveau.

Il faudrait aussi instaurer un régime global de gestion permettant de gérer et de soutenir le recrutement et le perfectionnement des futurs SMA et de promouvoir un esprit de corps et un sentiment d'attachement à la fonction publique dans son sens large.

Ceci devrait passer par la création d'un centre de responsabilité ayant le greffier du Conseil privé à sa tête, et chargé d'élaborer une vision de la collectivité des hauts fonctionnaires. Ce centre de liaison exercerait son leadership pour coordonner la gestion des talents aux échelons supérieurs de l'ensemble de la fonction publique. Un régime renforcé pourrait aussi miser sur les modèles mis en place au Royaume-Uni, à savoir un système de groupes de talents et de pôles de compétences chapeauté par des chefs de professions.

## Le mot de la fin

*« La question des SMA permet d'aborder de façon intéressante la question plus vaste de la fonction publique à notre époque... »*

*« Pour répondre aux questions entourant les SMA, il faut d'abord se demander quel type de fonction publique nous voulons, et pour répondre à cette question-là, il faut d'abord se demander quel rôle nous voulons que l'État joue. »*

*« Si nous voulons conserver et gérer le statu quo, alors la structure actuelle de la fonction publique canadienne est tout simplement parfaite : alourdie par une multitude de couches hiérarchiques et caractérisée par une classe directoriale où prédominent les SMA...C'est une façon extraordinaire de monter une équipe seulement composée de gardiens de but... »*

*« Si nous voulons transformer la fonction publique, y compris ce qu'elle fait et la manière dont elle le fait, nous devons opter pour une approche et un modèle différents... »*

Entrevue avec un répondant clé

## NOTES EN FIN DE TEXTE

---

<sup>1</sup> Comprend les SMA dans l'administration publique centrale et les employeurs distincts, mais pas la GRC ni les Forces armées canadiennes. Les « SMA » comprennent les EX-04 et les EX-05 ou un niveau de classification équivalent. Les chiffres cités représentent le nombre total de SMA, quelles que soient leurs périodes d'affectation, par poste d'attache (à l'exclusion des postes intérimaires). Secrétariat du Conseil du Trésor, données du Système régional de paye

<sup>2</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, données du Système régional de paye

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Bureau du Conseil privé

<sup>7</sup> Voir Peter Hicks, *Growth in the EX cadre*, pour des données comparatives sur le Royaume-Uni et l'Australie, quoique l'auteur signale que des données comparables fiables ne sont pas disponibles.

<sup>8</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Profils de la collectivité des sous-ministres adjoints*, 2010-2011 et 2011-2012

<sup>9</sup> Bureau du Conseil privé

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Assistant Deputy Minister Community Profile at a Glance* (2011-2012)

<sup>12</sup> *Ibid*. Les données sur l'équité en matière d'emploi ne concernent que le noyau de la fonction publique

<sup>13</sup> Côté, André et Alyx Holland (2007), *Is Deputy "Churn" Myth or Reality?*, Forum des politiques publiques, Ottawa

<sup>14</sup> Analyse de données administratives dans *Profil de la collectivité des sous-ministres adjoints* (2010-2011)

<sup>15</sup> Bureau du Conseil privé

<sup>16</sup> Application de la « taxonomie » des postes de SMA aux données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor sur les postes et les titres de SMA à cinq ans d'intervalle depuis 1995

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> Agence de la fonction publique du Canada, *Update in Overall Trends in the Workforce Profile of Executives*, octobre 2008. Données concernant seulement le noyau de l'administration publique, 1983 – 2008

---

<sup>20</sup> Assistant Deputy Minister Community Profile at a Glance (2011-2012)

<sup>21</sup> *ibid*

<sup>22</sup> Bureau du Conseil privé

<sup>23</sup> Données provenant des réponses au questionnaire sur la gestion des talents, Secrétariat du Conseil du Trésor (2010-2011)

<sup>24</sup> Commission de la fonction publique du Canada, *Étude sur la mobilité des fonctionnaires*, octobre 2008. Données concernant seulement le noyau de l'administration publique.

<sup>25</sup> *Collective Management of the ADM Cadre: Research on Other Countries and Jurisdictions*

<sup>26</sup> Assistant Deputy Minister Community Profile at a Glance (2011-2012)

<sup>27</sup> *ibid*

<sup>28</sup> Bureau du Conseil privé

<sup>29</sup> Assistant Deputy Minister Community Profile at a Glance (2011-2012)

<sup>30</sup> Bureau du Conseil privé

<sup>31</sup> Voir, par exemple, Aucoin, Bernier, Bourgault, Bourgon, Jarvis, Kernaghan, Lindquist, Paquet, Peters, O'Flynn, O'Neil, Savoie, Thomas, etc., ainsi que des articles dans les publications suivantes : *Administration publique du Canada*, *Optimum*, *International Journal of Public Service*, *British Journal of Public Management*, *International Journal of Public Sector Management*, etc., ainsi que des rapports et des études publiés par le Forum sur les politiques publiques, l'Institute for Government, le gouvernement du Canada, le greffier du Conseil privé, l'École de la fonction publique du Canada, etc.

<sup>32</sup> Donald Savoie, *Whatever happened to the Music Teacher? How Government decides and why*, Presses de l'Université McGill-Queen (2013)

<sup>33</sup> Voir *Collective Management of the ADM Cadre: Research on Other Countries and Jurisdictions* pour un examen comparatif du régime de gestion des cadres dans un certain nombre de pays.

<sup>34</sup> Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Gestion collective des SMA* (October 2011)

<sup>35</sup> Kenneth Kernaghan, *The future role of a professional, non-partisan public service in Ontario*, Université Brock (juin 2003)

<sup>36</sup> Bryan Evans, Janet Lum, et John Shields, *Profiling of the public-service elite: A demographic and career trajectory survey of deputy and assistant deputy ministers in Canada*, *Administration publique du Canada*, vol. 50, n° 4 (Hiver 2007). Les résultats de l'étude s'appuient sur une enquête réalisée en 2006 auprès de 941 cadres de direction, aux niveaux SM et SMA, dans la fonction publique, dans les dix provinces et les trois administrations territoriales.

<sup>37</sup> *ibid*

<sup>38</sup> Ted Glenn, *The state of talent management in Canada's public sector*, *Administration publique du Canada*, vol. 55, n° 1 (mars 2012)

---

<sup>39</sup> Gerald Bierling, Barbara Carroll, et Michael Rosenblatt, *Movers and Stayers: mobility patterns among senior public servants in Canadian provinces*, *Administration publique du Canada*, vol. 42, n° 3 (automne)

<sup>40</sup> Glenn

<sup>41</sup> Article dans *The Telegraph*, 14 avril 2012, extraits de réponses à des questions parlementaires.

<sup>42</sup> Institute for Government, *Leading major change in Whitehall departments*, novembre 2012

<sup>43</sup> Gouvernement de Sa Majesté, *The Civil Service Reform Plan: The context for civil service reform* (juin 2012). La fonction publique du Royaume-Uni serait composée de 435 000 personnes en date de la fin mars 2011.

<sup>44</sup> Bureau du Cabinet, *Corporate Talent Management in the UK Civil Service* (2013)

<sup>45</sup> *Civil Service Reform Plan*

---

## Références bibliographiques

- Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (2005), *Le consensus de Montebello – Éléments clés en vue d'une approche plus cohérente de la gestion de l'effectif de direction de la fonction publique*.
- Aucoin, Peter, Jennifer Smith, et Geoff Dinsdale (2004), *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Centre canadien de gestion (CCG)
- Aucoin, Peter (2008), « New Public Management and New Public Governance: Finding the Balance », dans David Siegel et Ken Rasmussen (éd.), *Professionalism and Public Service: Essays in Honour of Kenneth Kernaghan*, Presse de l'Université de Toronto, Toronto, p. 16-33.
- Aucoin, Peter, et Michael D. Jarvis (2005), *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada.
- Aucoin, Peter, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 1, 2006
- Barrett, Jacques, Louise Lemyre, Wayen Corneil et Nancy Beauregard, « Organizational learning among senior public-service executives: An empirical investigation of culture, decisional latitude and supportive communication », *Administration publique du Canada*, vol 50, 2007, p. 333-353.
- Bakvis Herman and Mark Jarvis, *From new public management to new political governance : essays in honour of Peter C. Aucoin*, Presses de l'Université McGill-Queen, Montreal-Kingston.
- Barbara Wake Carroll, Gerald Bierling et Michael Rosenblatt, « Movers and stayers: Mobility patterns among senior public servants in Canadian provinces », *Canadian Public Administration*, vol. 43, 2000, p. 214.
- Bernier, Luc, Keith Brownsey et Michael Howell (éd.), *Executive Styles in Canada: Cabinet Structures and Leadership Practices in Canadian Government*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 2005.
- Bourgault, Jacques, et Dion, Stéphane, « Les ministres et leurs hauts fonctionnaires, 1976-1985 », *Administration publique du Canada*, vol. 33 (Automne)
- Bourgault, Jacques, *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 2003.
- Bourgault, Jacques, *Le profil des sous-ministres du gouvernement du Canada*, École de la fonction publique du Canada, 2004.
- Bourgault, Jacques, « Corporate management at top level of governments: The Canadian case », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, 2007, p. 257-274.
- Bourgault, Jacques, « The Role of Deputy Ministers in Canadian Government », dans *The Handbook of Canadian Public Administration*, 2<sup>e</sup> édition, Christopher Dunn Éditeur, p. 504-529, 2010.
- Bourgon, Jocelyn, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21<sup>st</sup> Century*, École des études en politiques de l'Université Queen et Presses de l'Université McGill-Queen, 2011
- Borins, Sandford, *What keeps a CIO Awake at Night? Evidence from the Ontario Government*, Borins et al., 2007, p. 14-36.



- 
- Bradford, Neil, « Place Matters and Multi-Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm », *Policy Options*, vol. 24, n<sup>o</sup> 2, février 2004.
- Canada, *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada, gouvernement du Canada, Ottawa, 1990.*
- Canada, greffier du Conseil privé, rapports sur la fonction publique du Canada (1992-2012), Bureau du Conseil privé.
- Canada, greffier du Conseil privé, *Objectif 2020 – Un point de départ : connaître votre opinion*, juin 2013.
- Corman, R. et B. Burnes, « Managing organizational change in the public sector: lessons from the privatization of the property service agency », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, 2011, p. 94–110.
- Corneil, W., L. Lemyre, J. Barrette, L. Duxbury, G. Hepburn, G. Schellenberg et W. Shah, *The Health Status of Executives in the Federal Public Service of Canada: Preliminary Findings of APEX'S 2002 Study*, Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2002.
- Côté, André, *Skills and Career Trends of Canada's Public and Private Sector Leaders – Report of the Leadership Survey*, Forum sur les politiques publiques, Ottawa.
- Côté, André et Alyx Holland, *Is Deputy "Churn" Myth or Reality?*, Forum sur les politiques publiques, Ottawa, 2007.
- Côté, André, *Leadership in the Public Service: Leaders, the Leadership Environment, and Canada's Public Service in the 21<sup>st</sup> Century*, Forum sur les politiques publiques, Ottawa, 2007.
- Cinte, I., L. Duxbury et C. Higgins, « Measurement of Perceived Organizational Readiness for Change in the Public Sector of Canada », *British Journal of Management*, vol. 20, 2009, p. 265-267.
- Dyke, L.S., L. Duxbury, et N. Lam, *Career Development for Public Sector Professionals. International Research Symposium on Public Management*, 6 avril, Milan, Italie, 2005.
- Eaves, David, « Generation Y Challenges the Public Services », *Optimum Online*, vol. 37, 2007, p. 26-33.
- Evans, Bryan, Janet Lum et John Shields, « Profiling of the Public Service Elite: A demographic and career trajectory survey of Deputy Ministers and Assistant Deputy Ministers in Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 50, 2007, p. 609-634.
- Ferlie, E., J. Hartley et S. Martin, « Changing public service organizations: current perspectives and future prospects », *British Journal of Management*, n<sup>o</sup> 14, 2003, S1–S14.
- Glenn, Ted, « The state of talent management in Canada's public sector », *Administration publique du Canada*, vol. 55, 2012, p. 25-51.
- Gow, Ian, *A Canadian Model of Public Administration?*, École de la fonction publique du Canada, 2004.
- Green, Ian, Katherine Baird et Kate Fawkes, *Canada's Public Service in the 21<sup>st</sup> Century – Discussion Paper*, Forum sur les politiques publiques, Ottawa.
- Halliday, W.E.D., « The Executive of the Government of Canada », *Administration publique du Canada*, vol. 2, 1959, p. 229-241
- Heintzman, Ralph, *Toward a New Moral Contract: Reclaiming Trust in Public Service*, The Vanier Lecture, Regina, 2007.
- Heintzman, Ralph, « Beyond the 2011 federal election: A ten-point plan for Public Service renewal », *Canadian Government Executive*, vol. 17, n<sup>o</sup> 5, 2011.

- 
- Howard, Cosmo et Susan Phillips, « Moving Away from Hierarchy: Do Horizontality, Partnership, and Distributed Governance Really Signify the End of Accountability », dans Herman Bakvis et Mark D. Jarvis (éd.), *From New Public Management to New Political Governance: Essays in Honour of Peter C. Aucoin*, Presses de l'Université McGill-Queen, Kingston et Montréal, 2012, p.314-341.
- Hurley, James Ross, « La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le gouvernement du Canada », dans *Rétablir l'imputabilité. Études*, vol. 3, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Ottawa, 2006.
- Institut d'administration publique du Canada, *Sondage auprès des sous-ministres et des directeurs municipaux au Canada*, IAPC, Toronto.
- Kernaghan, Kenneth, « The Future Role of a Professional, Non-Partisan Public Service in Ontario », comité d'experts sur le rôle du gouvernement en Ontario, Toronto, 2004.
- Kroeger, Arthur et Jeff Heynen, *Making Transitions Work: Integrating Executives into the Federal Public Service*, École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2003.
- Laframboise, H.L., « Responsibilities of a Senior Public Servant: Organization, Profession and Career », *Administration publique du Canada*, n° 27, 1984, p. 592-600.
- Lenihan, Donald et Tony Valeri, « Horizontal Government: The Next Step », *Policy, Politics & Governance*, vol. 2, 2003.
- Lindquist, Evert, *A Critical Moment: Capturing and Conveying the Evolution of the Canadian Public Service*, École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2006.
- Lindquist, Evert, « Horizontal Management in Canada Ten Years Later », *Optimum Online*, vol. 42, 2012, p. 26-36.
- Lindquist, Evert, and Gilles Paquet, « Government restructuring and the federal public service: The search for a new cosmology », dans *Government Restructuring and Career Public Service in Canada*, publié par Evert Lindquist, Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 2000.
- Lister, Michael, *Government and Globalization: What kind of public service does Canada need in order to thrive in the knowledge economy*, Forum sur les politiques publiques, Ottawa, 2007
- Lyons, S.T., L. Duxbury, et C. Higgins, « Is the Public Service Ethic In Decline? An Analysis of Age Cohort Differences in the Values of Public Servants », International Research Symposium on Public Management, Milan, Italie, 6 avril 2005.
- Majic, Angela, « The Public Service: A "Generation X" Perspective », *Optimum Online*, vol. 37, 2007, p. 50-52.
- Malloy, J., « The next generation? Recruitment and renewal in the federal public service », dans *How Ottawa Spends, 2004-2005*, publié par G. Bruce Doern, Montréal, Presses de l'Université McGill-Queen, 2004.
- Mitchell, Jim, *Managing for the Future*, notes pour une allocution devant les chefs des organismes fédéraux (septembre 2012).
- Morton, L., « *Integrated and Integrative Talent Management: A Strategic HR Framework* », The Conference Board of Canada, Ottawa, 2006.
- Nehmé, Micheline et Timna Gorber, « Demographic Study of the Executive Community 1991- 1998 », Commission de la fonction publique du Canada, direction de la Recherche, 1999.
- Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Collective Management of the ADM Cadre: Research on Other Countries and Jurisdictions*, octobre 2010

- 
- O'Neal, Brian, *Reorganizing Government: New Approaches to Public Service Reform*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2004.
- Pendakur, Ravi, Fernando Mata, Stan Lee et Natalie Dole, *Job Mobility and Promotion in the Federal Public Service*. Patrimoine canadien et Commission de la fonction publique du Canada, 2000.
- Peters, B. Guy et Donald Savoie, *Governance in the 21<sup>st</sup> Century: Revitalizing the Public Service*, Presses de l'Université McGill-Queen, Kingston-Montréal, 2000.
- Plumtree, Timothy, « New Perspectives on the Deputy Minister », *Administration publique du Canada*, vol. 30, n° 3, 1987.
- Pollitt, Christopher, et Op de Beeck, Liesbeth, *Training Top Civil Servants: A Comparative Analysis*, Kathlieke Universiteit, Instituut Voor De Overheid, 2010.
- Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier ministre, *Cinquième rapport au Premier ministre : Une fonction publique à la hauteur des défis*, Ottawa, 2011.
- Forum sur les politiques publiques, *L'évolution du rôle des gouvernements dans l'économie du 21<sup>e</sup> siècle – Rapport sur les entrevues et les discussions en tables rondes*, 2006.
- Forum sur les politiques publiques, *Today's Leaders: Bridging Skills and Career Trends of Canada's Private and Public Sector Leaders*. Ottawa.
- Public Policy Forum, *Dix postes difficiles*
- Commission de la fonction publique du Canada, *Étude sur la mobilité des fonctionnaires*, Ottawa, 2008.
- Rasmussen, Ken, « Policy capacity in Saskatchewan: Strengthening the equilibrium », *Administration publique du Canada*, vol 42, 1999, p. 331–348.
- Savoie, Donald J., « The Canadian Public Service Has a Personality », *Administration publique du Canada*, vol. 49, 2006, p. 261-281.
- Savoie, Donald, *Whatever happened to the Music Teacher? How Government decides and why*, Presses de l'Université McGill-Queen, 2013
- Savoie, Donald, *Governing from the Centre. The Concentration of power in Canadian Politics*, Presses de l'Université de Toronto, 1999.
- Savoie, Donald, *Breaking the Bargain. Public Servants, Ministers and Parliament*, Presses de l'Université de Toronto, 2003.
- Sossin, Lorne . « Speaking Truth to Power? The Search for Bureaucratic Independence », *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, 2006, p. 1-60.
- Strick, J., *The Public Sector in Canada*, Thompson Educational Publishing, Toronto, 1999.
- Thomas, Paul, « Public Service Of The 21st Century: Trust, Leadership And Accountability », *Optimum Online*, vol. 37, 2007, p. 19-25.
- Varette, Sharon et David Zussman, « Today's Leaders: Career Trends of Canada's Private and Public Sector Executives », *Administration publique du Canada*, vol. 41, n° 2, 1996, p. 284-304.
- Zussman, David et Peter Larson, « Canadian Federal Public Service: The View from Recent Executive Recruits », *Optimum online*, vol.°36, 2006, p. 2-20.