

## **L'évolution de l'exercice du contrôle dans l'administration fédérale canadienne**

*Isabelle Caron, Ph.D.  
School of Public Administration  
Dalhousie University*

### *Sommaire :*

*Cet article s'intéresse l'évolution de l'exercice du contrôle dans l'appareil administratif fédéral canadien. Plus précisément, il cherche à vérifier si la philosophie de gestion adoptée par le gouvernement fédéral canadien en 2000, qui prônait une plus grande souplesse du système, s'est véritablement incarnée dans les politiques du gouvernement. La recherche se penche sur le contenu des politiques administratives en matière de gestion financière du gouvernement fédéral canadien entre 2000 et 2018.*

### *Abstract :*

*This article focuses on how control is exercised in the Canadian federal administrative system. More specifically, it seeks to determine whether the management philosophy introduced by the Canadian federal government in 2000, which advocated for greater flexibility in the system, is reflected in government policies. The research examines the content of Canadian federal government financial management policies between 2000 and 2018.*

Les réformes administratives initiées vers la fin des années 1970 ont attiré une attention particulière dans le champ d'études de la gestion publique. La transformation de l'environnement au sein duquel évoluaient alors les fonctions publiques a sans doute constitué l'un des principaux éléments permettant l'émergence du managérialisme dans les administrations publiques (Charbonneau 2011). C'est donc en réaction à l'inefficacité perçue des principes keynésiens, à la crainte d'une crise financière imminente (Dwivedi and Gow 1999), à la montée en puissance de l'idéologie néolibérale et au retour des principes scientifiques de l'organisation du travail (Hood 1989, Pollitt 1990) que le managérialisme s'immisce dans les administrations publiques par le biais de nombreuses réformes qui ont touché la plupart des administrations publiques occidentales. Visant à rendre non seulement plus flexibles, mais également plus efficaces et plus performantes les administrations publiques, ces réformes ont mené à une importante transformation des pratiques de gestion dans les organisations publiques en introduisant des notions telles que la gestion de la performance et des résultats, les valeurs et l'éthique, ainsi que la reddition de compte et la transparence (Rouillard and Caron 2016).

Si les réformes engendrées par la vague managérialiste semblent, de premier abord, avoir rejeté les modes de contrôle traditionnels au profit de nouvelles contraintes dites plus souples, le contrôle demeure tout de même omniprésent dans les administrations publiques, même si ses modes se sont transformés. Le managérialisme a engendré une instrumentalisation de gestion très sophistiquée dans les organisations publiques permettant d'assurer un contrôle, là où les modes de gestion se font plus « souples ». La gestion de la performance et des résultats, la paie au rendement, les

valeurs et l'éthique, ainsi que la reddition de compte et la transparence s'avèrent désormais de puissants modes de contrôle qui permettent d'encadrer cette souplesse supposément accordée aux gestionnaires et de mieux maîtriser le rendement organisationnel (Rouillard et Caron 2016). Mais ces nouveaux modes de contrôle dits « plus souples » qui s'inscrivent paradoxalement dans une plus grande tendance de la sphère politique à accroître le contrôle sur l'appareil administratif ont provoqué d'importants changements qui ébranlent les fondements mêmes de l'administration publique (Savoie 2003, Aucoin 2012, Atkinson, Fulton and Kim 2014).

Cet article s'intéresse à la transformation de la nature du contrôle exercé dans l'administration publique fédérale canadienne entre 2000 et 2018. Plus précisément, il cherche à vérifier si la philosophie de gestion prônant une plus grande souplesse du système s'est véritablement incarnée dans les politiques administratives en matière de gestion financière du gouvernement fédéral canadien. Après avoir présenté un cadre conceptuel pour comprendre la transformation de la nature de l'exercice du contrôle dans les organisations publiques ainsi que la méthodologie empruntée, cet article procède à une analyse des politiques de gestion financière, puis à une discussion des principaux constats.

### **Un cadre conceptuel pour comprendre l'exercice du contrôle**

Le cadre conceptuel proposé pour comprendre les modes d'exercice du contrôle au sein des institutions publiques soutient que les lois, les règles et les documents d'orientation, ainsi que les politiques et instruments institutionnels influencent la nature de l'exercice du contrôle. Ce cadre conceptuel repose sur trois ancrages théoriques. D'abord, s'appuyant sur les écrits de Foucault sur les instruments de l'État, le cadre conceptuel soutient que les instruments du gouvernement (politiques et instruments institutionnels) qui découlent des lois, des règles et des documents d'orientation, et par lesquels s'exerce le pouvoir de l'État sur les individus influencent la nature du contrôle dans les organisations publiques (Foucault 1984). Par ailleurs, s'inspirant des écrits de la théorie des organisations qui s'intéressent spécifiquement à la relation entre l'organisation et l'environnement, ce cadre conceptuel aborde la nature de l'exercice du contrôle sur un spectre opposant les notions de conformité organisationnelle et d'autonomie organisationnelle. Selon la perspective écologique, l'environnement constitue le principal déterminant de l'activité organisationnel (Hannan and Freeman 1977, Aldrich 1979). Dans cette perspective, l'organisation ne possède aucune autonomie puisque « [l'] environnement est considéré comme étant plus ou moins une externalité intraitable, un contexte prédéfini qui, en finalité, établit ce qui est faisable en termes organisationnels » (Yami 2006, 92). Sous cet angle, agir stratégiquement pour une organisation relève des activités internes qui consistent « à faire correspondre les capacités organisationnelles avec les demandes environnementales » (*ibid*). Cette conception de la relation entre l'environnement et l'organisation fait appel à la notion de conformité qui renvoie à l'idée de se soumettre à des règles, qu'elles soient formelles ou non, de ressembler à un modèle de référence. Bien que la conformité puisse être définie selon plusieurs perspectives, elle réfère ici au fait, pour une organisation de se soumettre à des normes, qu'elles soient formelles ou non, qui lui sont imposées par divers systèmes à la fois internes et externes. Enfin, la relation entre l'environnement et l'organisation peut également être abordée sous une perspective de choix stratégique « qui considère que les organisations sont des acteurs autonomes disposant d'une considérable latitude et liberté d'exercer le "choix stratégique" » (*ibid*). Cette conception des relations entre l'organisation et l'environnement fait appel à la notion d'autonomie organisationnelle qui peut être

définie comme la liberté d'une organisation de prendre ses propres décisions en ce qui concerne l'utilisation de ses ressources internes sans se référer aux demandes ou aux attentes des partenaires potentiels (Olivier 1991).

### **La volonté d'assouplir les pratiques de gestion au gouvernement fédéral canadien**

Les premiers efforts d'instaurer une nouvelle approche en ce qui a trait aux pratiques de gestion dans l'administration publique canadienne en promouvant un type de gestion davantage axée sur les résultats se sont traduits par la publication en 2000 du document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Dans ce document d'orientation, la présidente du Conseil du Trésor du Canada affirme son engagement concernant la gestion par résultats (Canada 2000). Plus précisément, par le biais de ce document, la présidente insiste sur l'importance d'accorder aux ministères une marge de manœuvre leur permettant d'innover :

Le passage des années 90, marqué par la réduction du déficit, à une ère où la marge de manœuvre est plus importante, a permis au gouvernement du Canada de mettre l'accent sur les résultats et de s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé de la façon la plus judicieuse possible tout en témoignant d'un engagement continu à l'égard de la fonction moderne de contrôleur. Dans le cadre du programme de gestion axé sur les citoyens, décrit dans ce document, le Conseil du Trésor poursuivra sur la lancée des dernières années. Il permettra aux divers ministères et aux organismes d'orienter leurs efforts dans ces domaines tout en mettant à leur disposition les outils dont ils ont besoin pour devenir plus efficaces, plus efficaces, plus attentifs aux besoins et plus novateurs (Canada 2000 : 2).

La présidente du Conseil du trésor va même encore plus loin en soutenant que :

dans la société complexe qui est la nôtre, il n'est plus possible de pratiquer une gestion de type unique imposée par un organisme central. Pour obtenir des résultats, les gestionnaires doivent avoir le sentiment d'exercer un certain contrôle sur leur travail. [...] Il faut déléguer le pouvoir décisionnel au niveau qui convient pour obtenir des résultats avantageux pour les Canadiens et les Canadiennes, d'une manière qui assure une responsabilisation précise et une diligence raisonnable dans la gestion des fonds publics (Canada 2000 : 18).

Elle précise toutefois que la délégation de pouvoirs va de pair avec la mise sur pied d'un système de gestion axée sur les résultats qui permet d'exercer un certain contrôle du centre garantissant « une gestion pleinement responsable des fonds publics » (Canada 2000 : 19). L'idée à l'origine de la mise sur pied d'une gestion davantage axée sur les résultats que sur les processus était bel et bien d'accroître la marge de manœuvre et la flexibilité des ministères et des fonctionnaires afin de mieux répondre aux besoins des citoyens et d'innover. Ce document d'orientation revêt une importance cruciale puisqu'il est à la base de la révision de plusieurs instruments du gouvernement (lois, politiques, etc.) et de l'adoption de nombreux nouveaux instruments. Il marque ainsi un point tournant dans les pratiques de gestion du gouvernement fédéral qui seront désormais toujours articulées autour de la gestion par résultats. Il s'avère donc intéressant de procéder à l'analyse des politiques administratives qui ont été adaptées ou modifiées à la suite de la publication de ce document afin de déterminer si la modification celles-ci au fil des ans a permis à cette vision de se concrétiser au sein du gouvernement fédéral canadien.

## Méthodologie

L'objectif de cette recherche consiste à comprendre la nature du contrôle qui s'exerce dans l'administration publique ainsi que son évolution à la suite de la publication en 2000 du document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, marquant ainsi l'établissement d'une nouvelle philosophie de gestion prônant une plus grande marge de manœuvre et une plus grande flexibilité pour les ministères et les fonctionnaires. Plus précisément, cette recherche cherche à comprendre comment les politiques administratives du gouvernement fédéral canadien en matière de gestion financière se sont modifiées à la suite de la publication à la suite de cet important document d'orientation afin de pouvoir incarner cette nouvelle vision.

Pour ce faire, dans un premier temps, l'ensemble des politiques administratives<sup>i</sup> du gouvernement fédéral canadien en matière de gestion financière en vigueur entre 2000 et 2018 a été recensé. Alors que l'année 2000 marque le moment de publication du document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, 2018 s'avère l'année complète la plus récente. L'évolution de chaque politique a été retracée afin de bien comprendre les relations entre ceux-ci. Par exemple, certaines nouvelles politiques ont été mises en œuvre pour remplacer d'anciennes politiques, ou encore, certaines nouvelles politiques sont le fruit d'une fusion de plusieurs politiques. Dans un second temps, une grille d'analyse a été élaborée afin de permettre une comparaison des différentes politiques. Cette grille de lecture a permis de répertorier les éléments suivants pour chaque politique afin de procéder à une comparaison : l'objectif principal, le nombre total d'exigences, le nombre d'acteurs auxquels des exigences spécifiques sont attribuées et le type d'acteurs. Dans un troisième temps, le contenu des exigences des politiques a été analysé afin de pouvoir observer les tendances se dégageant de ces exigences au fil des ans. Pour ce faire, l'analyse a procédé à une comparaison entre les politiques similaires des diverses exigences entre 2000 et 2018.

## L'évolution des politiques administratives en matière de gestion financière

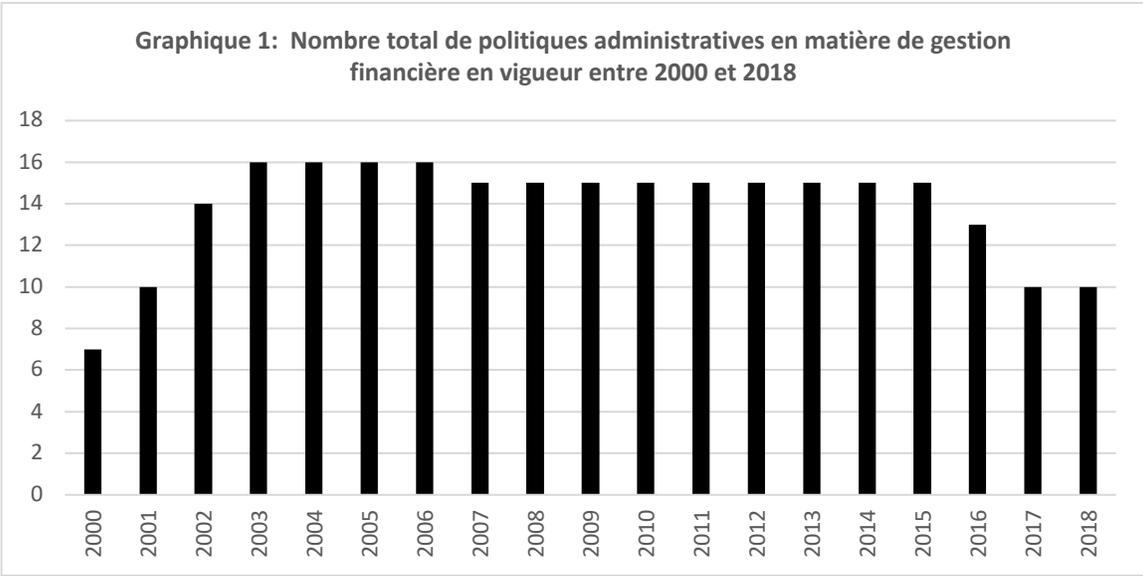
Au cours de la période de 2000 à 2018, il est possible de répertorier un total de 36 politiques administratives en matière de gestion financière. Ces 36 politiques ne sont jamais tous en vigueur au même moment. Alors que certaines politiques ont été adoptées afin de remplacer des politiques jugées désuètes, d'autres sont le résultat de la fusion de plusieurs politiques. Le tableau 1 présente l'évolution des politiques administratives du gouvernement fédéral canadien en matière de gestion financière entre 2000 et 2018.

**Tableau 1 : Évolution des politiques administratives en gestion financière du gouvernement fédéral canadien entre 2000 et 2018**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Pol. prise en charge des servies de l'État par des fonctionnaires (1996)		Pol. sur les différents modes de prestation de services (2002)					Politique en matière de présentation de rapports au SCT (2007)										Politique sur les résultats (2016)		
Politique d'évaluation (2001)						Politique sur l'évaluation (2009)													
Structure de planification, de rapport et de responsabilisation (1996)				Pol. sur structure de gestion, des ressources et des résultats (2005)			Pol. sur structure gestion, des ress. et des résultats (2008)		Pol. sur structure de gestion, des ressources et des résultats (2010)										
Politique sur la gestion des risques (2001)									Cadre stratégique de gestion du risque (2010)										
Cadre de gestion intégrée du risque (2001)																			
Obligation de rendre compte en matière de gestion financière (1991)							Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière (2009)										Politique sur la gestion financière (2017)		
Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur (1996)							Cadre des politiques en gestion financière (2010)												
Politique sur la surveillance active (2001)							Politique sur le contrôle interne (2009)												
Norme comptable 1.1 du Conseil du Trésor (2001)							Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports (2011)												
Systèmes et contrôles financiers (1996)									Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière (2010)										
Politique sur la vérification interne (2001)				Politique sur la vérification interne (2006)			Politique sur la vérification interne (2009)			Politique sur la vérification interne (2012)				Pol. sur l'audit interne (2017)					
Système de gestion des dépenses (1995)						Système de gestion des dépenses actualisé (2007)													
Politique sur la rationalisation des rapports prévus par la loi (1994)							Lignes directrices sur la rationalisation des rapports prévus par la loi et déposés devant le Parlement (2008)												
Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (2003)							Code de valeurs et d'éthique du secteur public (2011)												
Cadre de responsabilisation de gestion (2003)																			
Cadre stratégique sur la gestion de la conformité (2009)																			

L'analyse de l'évolution de ces politiques permet de constater une augmentation du nombre total de politiques en vigueur chaque année lors de la période étudiée. Par exemple, alors qu'en 2000, on compte sept politiques administratives en vigueur, on en note plus du double entre 2003 et 2006. Jusqu'en 2015, le nombre de politiques demeure relativement stable (15 ou 16), toutefois en

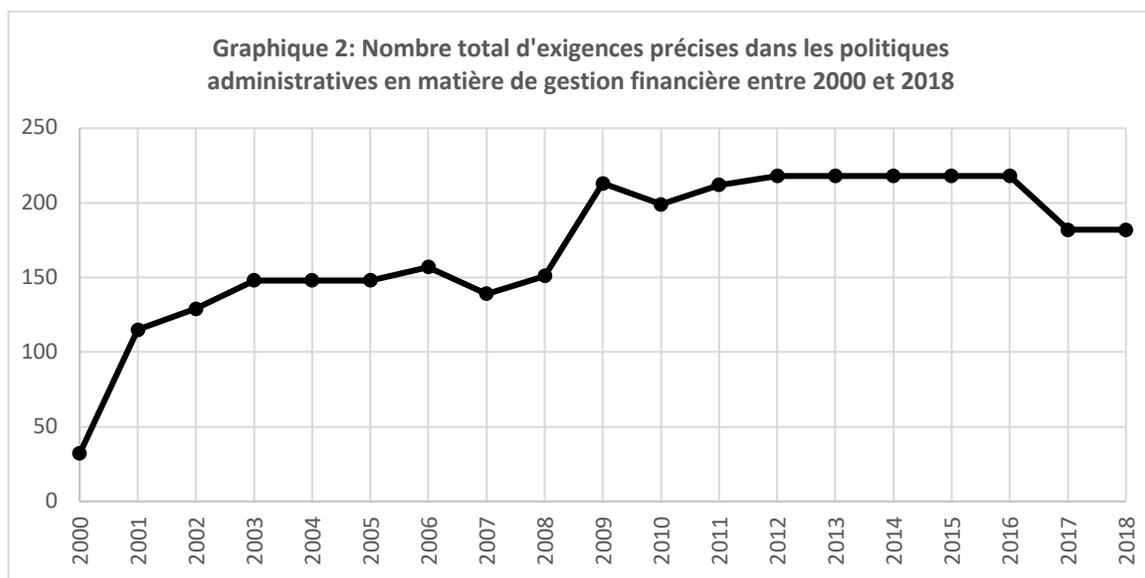
2016 et 2017 il est possible d’observer une légère diminution (13 politiques en 2016 et 10 politiques en 2017 et 2018). Comme les données ne sont disponibles que jusqu’en 2018, il est trop tôt pour affirmer qu’il s’agit d’une véritable tendance à la baisse. Cette diminution peut être attribuée à la fusion de plusieurs politiques. Par exemple, la Politique sur les résultats de 2016 est le fruit d’une fusion de trois politiques : Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor de 2007, Politique sur l’évaluation de 2009 et Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats de 2010. D’une façon similaire, la Politique sur la gestion financière de 2017 est le résultat d’une combinaison de quatre politiques : Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière de 2009, Cadre des politiques en gestion financière de 2010, Politique sur le contrôle interne de 2009 et Politique sur la gestion financière des ressources, l’information et les rapports de 2011. Cette tendance à combiner certaines politiques à d’autres n’est pas surprenante puisqu’elle s’inscrit dans le cadre de l’initiative de renouvellement des politiques lancée en 2006 par le Bureau du contrôleur général. L’objectif de cette initiative était d’effectuer une revue de la série de politiques sur la gestion financière en procédant à l’examen et l’analyse de plus de 160 instruments de politique de gestion financière de façon à « créer une infrastructure de politiques intégrée, simplifiée et renforcée » (Canada 2011). Cet exercice a mené à la modification de plusieurs politiques entre 2006 et 2011. Mais malgré ces fusions de politiques, leur nombre total en 2018 (13) est tout de même supérieur à celui de 2000 (7), moment de la publication du document d’orientation intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Le graphique 1 illustre l’évolution du nombre total de politiques administratives en matière de gestion financière en vigueur entre 2000 et 2018.



Bien qu’il soit possible d’observer une hausse du nombre de politiques administratives entre 2000 et 2018, cela ne signifie pas nécessairement que le contrôle exercé penche davantage du côté de la conformité que de l’autonomie. Pour bien comprendre l’évolution de la nature du contrôle pendant la période étudiée, il est nécessaire d’analyser le contenu de ces politiques. Ainsi, la recherche s’est attardée au nombre total d’exigences contenu dans les politiques, au nombre d’acteurs auxquels

ces politiques octroient des responsabilités précises, aux types d'acteurs, à la nature des exigences ainsi qu'aux objectifs des politiques.

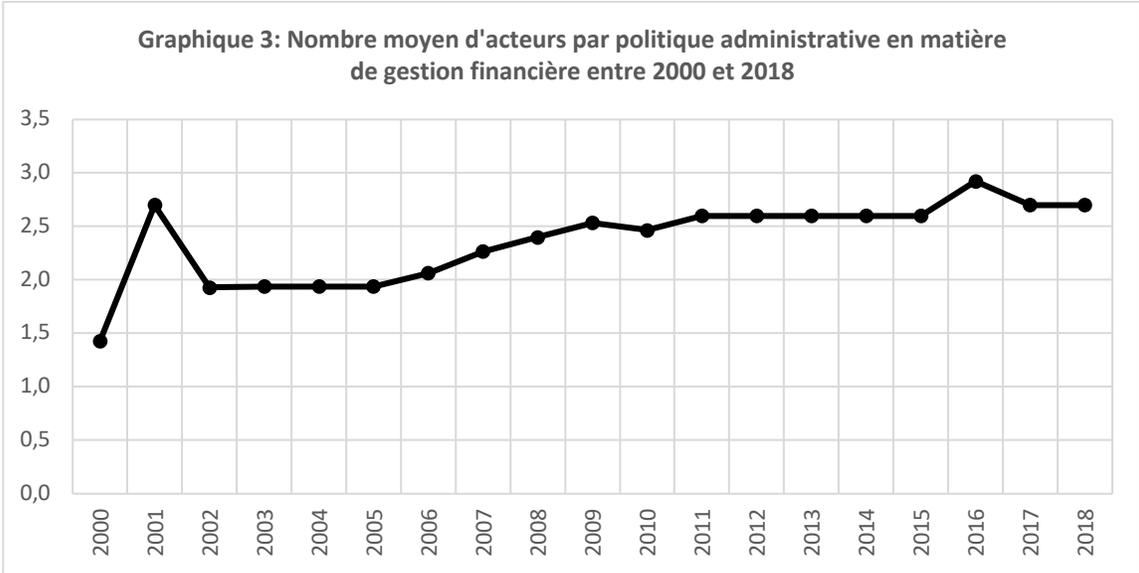
Le nombre d'exigences contenu dans les politiques administratives en matière de gestion financière varie considérablement entre 2000 et 2018. Alors qu'en 2000 on compte 32 exigences précises, il est possible d'en répertorier jusqu'à 219 entre 2012 et 2016. Puis, le nombre d'exigences diminue à partir de 2017 pour atteindre un total de 182. Tout comme dans le cas du nombre total de politiques, les données n'étant disponibles que jusqu'en 2018, il est encore trop tôt pour affirmer qu'il s'agit véritablement d'une tendance à la baisse. Cette diminution du nombre d'exigences peut être liée à la décroissance observée du nombre de politiques en 2017 et 2018 due à plusieurs fusions. Mais malgré cette légère baisse observée en 2017 et 2018, l'analyse permet de constater une importante hausse du nombre d'exigences précises au sein des politiques en matière de gestion financière entre 2000 et 2018. Même s'il est possible que les divers acteurs aient rempli déjà ces exigences auparavant, le fait de les ajouter aux politiques a pour effet de les formaliser et de rendre les acteurs imputables face à celles-ci. L'analyse a cependant relevé une exception à cette tendance. En effet, le Cadre stratégique de gestion du risque de 2010, qui remplace la Politique sur la gestion du risque de 2001 et le Cadre de gestion intégrée du risque de 2001 comporte considérablement moins d'exigences que les politiques qu'il remplace. Alors que les politiques de 2001 comportent ensemble un total de 39 exigences, le Cadre stratégique de gestion du risque de 2010 en compte seulement sept. Malgré cette exception, d'une façon générale, l'accroissement considérable du nombre d'exigences signifie que la marge de manœuvre des acteurs se trouve réduite puisque les acteurs doivent se conformer aux exigences toujours plus nombreuses. Le graphique 2 représente le nombre total d'exigences précises dans les politiques administratives en matière de gestion financière entre 2000 et 2018.



L'analyse du nombre d'acteurs à qui des responsabilités sont assignées dans les politiques varie également entre 2000 et 2008. En 2000, on compte en moyenne 1,4 acteur par politique alors qu'on en compte 2,7 en 2018. À l'exception de 2001 où on observe un bond à 2,7 acteurs en moyenne par politique, le nombre augmente d'une façon quasi constante pendant la période étudiée. Même

si le nombre d'acteurs demeure tout de même généralement peu élevé (moins de trois en moyenne), l'analyse permet d'observer une légère augmentation. Il est également possible que les acteurs aient déjà été impliqués dans la mise en œuvre des politiques sans qu'ils soient formellement identifiés, mais le fait de les nommer officiellement et de leur assigner des responsabilités précises formalise leur rôle ainsi que leurs responsabilités.

L'analyse a également permis de constater une évolution des types d'acteurs identifiés au sein des politiques étudiés. D'abord, plusieurs politiques adoptées entre 1996 et 2001 assignent au « ministère » des responsabilités, sans spécifier si celles-ci incombent uniquement à l'administrateur général ou à d'autres acteurs. Les politiques qui les ont remplacées font plutôt mention plus spécifiquement de l' « administrateur général » et non du « ministère » comme acteur responsable de la mise en œuvre de la politique. Ensuite, les politiques plus récentes comptent de nouveaux acteurs par exemple le contrôleur général, les gestionnaires supérieurs, le président du Conseil du Trésor, les ministres. Enfin, pour la première fois, les politiques de 2016 et 2017 font mention du rôle du ministre dans la mise en œuvre de la politique ou de la responsabilité de l'administrateur général de tenir informé le ministre. Ces changements observés concernant les types d'acteurs identifiés dans les politiques révèlent non seulement une tendance à préciser les rôles de chacun, mais également à attribuer des responsabilités précises à certains acteurs qui n'étaient autrefois pas identifiés, les rendant ainsi responsables et imputables. Qui plus est, la mention du ministre dans ces politiques de gestion permet à la sphère politique de se rapprocher de la sphère administrative, conférant ainsi un certain *droit de regard* du ministre dans la gestion du ministère. Le graphique 3 illustre l'évolution du nombre moyen d'acteurs par politique administrative en matière de gestion financière entre 2000 et 2018.



Alors que les analyses ont permis d'observer une hausse du nombre de politiques, un accroissement du nombre d'exigences ainsi qu'une augmentation du nombre d'acteurs à qui sont assignées des responsabilités, il importe de s'attarder au contenu des exigences ainsi qu'aux objectifs de ces politiques afin de comprendre l'évolution de la nature du contrôle exercé dans l'appareil fédéral. Le contenu des exigences formulées dans les politiques en matière de gestion

financière s'est également considérablement modifié pendant la période étudiée. Premièrement, les exigences s'avèrent toujours plus précises au fil du temps. Par exemple, l'Obligation de rendre des comptes en matière de gestion financière de 1991 mentionne que :

[L]es responsabilités des administrateurs généraux en matière de gestion financière peuvent être énoncées d'une façon assez simple. Les administrateurs généraux doivent avoir l'assurance que leurs gestionnaires livrent les programmes [...], que leurs gestionnaires prennent des décisions à la lumière de renseignements [...], qu'il existe des mécanismes de contrôle efficaces [...], que leurs gestionnaires saisissent toute la portée de leurs responsabilités [...] et que l'organisation, les systèmes et les procédés de gestion financière [...] permettent de répondre aux besoins actuels (Canada 1991).

La Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière de 2009 qui remplace l'Obligation de rendre compte en matière de gestion financière de 1991 énumère plutôt 11 responsabilités précises pour l'administrateur général dont :

Assumer le leadership en faisant preuve de responsabilité financière, de transparence, de responsabilisation, et de respect des normes d'éthique en ce qui concerne la gestion des finances et des ressources, gérer le ministère et les programmes ministériels en conformité avec la loi, les règlements, les politiques du Conseil du Trésor et les pouvoirs financiers, assumer les responsabilités globales de gérance afin d'assurer l'intégrité des compétences du ministère [...] ainsi que sa capacité de répondre aux besoins, s'assurer que le processus de planification stratégique tient dûment compte des risques financiers, de la viabilité financière, de la gouvernance, de l'affectation des ressources et du contrôle du rendement, établir une solide structure de gouvernance pour la gestion financière [...] en conformité avec la Structure de gestion, des ressources et des résultats et le Cadre de responsabilisation de gestion, approuver et signer toutes les déclarations et divulgations externes importantes en matière de gestion financière [...], approuver et signer les États financiers ministériels [...], nommer par écrit le Dirigeant principal des finances et s'assurer [qu'il remplit ses six responsabilités], demander conseil par écrit au contrôleur général [si nécessaire], consulter le contrôleur général [...], en consultation avec le contrôleur général [superviser le travail du Dirigeant principal des finances] (Canada 2009).

La politique sur la gestion financière de 2017 qui remplace la Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière de 2009 compte le même nombre d'exigences à l'endroit de l'administrateur général. Les exigences dans la politique de 2017 sont réparties en quatre domaines : gouvernance et surveillance, contrôles internes, renseignements financiers, effectifs de la gestion financière. Toutefois, ces exigences sont généralement plus détaillées et plus précises que les précédentes. Par exemple, les exigences en 2009 à l'endroit de l'administrateur général concernant la structure de gouvernance se limitent à « établir une solide structure de gouvernance pour la gestion financière qui favorise une gérance prudente des ressources publiques dans le cadre de l'exécution du mandat de l'organisme en conformité avec la Structure de gestion, des ressources et des résultats et le Cadre de responsabilisation de gestion » (Canada 2009). En comparaison, la politique de 2017 s'avère beaucoup plus précise en spécifiant que l'administrateur général doit :

établir une gouvernance et une surveillance ministérielles qui permettent de s'assurer que : les cadres supérieurs du ministère et le Dirigeant principal des finances sont au fait de leurs responsabilités en matière de gestion financière, ont les connaissances nécessaires pour les exécuter et surveillent le rendement au chapitre de la gestion financière dans leur domaine de responsabilité ; le Dirigeant principal des finances a le pouvoir de fournir des conseils et un soutien stratégiques en matière de finances aux cadres supérieurs du ministère ; et la délégation des pouvoirs financiers est fondée sur le risque, en prenant en considération

l'exécution en temps utile des programmes, la responsabilisation des personnes et les contrôles ministériels (Canada 2017a).

Cette tendance à préciser les responsabilités au fil des ans se retrouve dans toutes les politiques administratives recensées. Le fait d'énumérer en détail et de préciser chacune de ces responsabilités diminue considérablement l'interprétation de ces exigences par les acteurs, mais également leur flexibilité et leur marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ces politiques en matière de gestion financière.

Deuxièmement, les exigences formulées dans les politiques administratives ont tendance au fil du temps à devenir toujours plus contraignantes. Par exemple, la Politique sur la vérification interne de 2001 stipule que les administrateurs généraux « sont chargés d'établir une fonction de vérification interne disposant de ressources suffisantes » (Canada 2001). Cette fonction de vérification interne fait référence à la formation d'un comité de vérification ministériel. La Politique sur la vérification interne de 2006 mentionne également l'obligation d'établir une fonction de vérification interne et la formation d'un comité ministériel indépendant. Toutefois, cette politique ajoute l'exigence pour l'administrateur général de nommer un dirigeant de la vérification au niveau de la direction, relevant de l'administrateur général. Ainsi, la politique de 2006 spécifie : « nommer un dirigeant de la vérification compétent au niveau de la haute direction, relevant de l'administrateur général, pour diriger et orienter la fonction de vérification interne. » (Canada 2005). Alors que cette exigence n'est pas modifiée dans la Politique sur la vérification interne de 2009, la Politique de 2012 ajoute au paragraphe déjà existant les exigences suivantes :

L'administrateur général doit d'assurer que le dirigeant principal de la vérification : ne se voit pas confier des responsabilités de gestion ministérielle ou des responsabilités fonctionnelles qui pourraient compromettre l'indépendance et l'objectivité qu'il doit maintenir pour bien s'acquitter de ses responsabilités en matière de vérification interne ; a librement accès au comité ministériel de vérification, ainsi qu'à son président ou vice-président ; a accès à tous les dossiers, bases de données, lieux de travail et employés du ministère et est habilité, dans le contexte de l'exécution du plan de vérification ministériel fondé sur les risques ou d'autres missions, à obtenir les renseignements et les explications nécessaires auprès des employés et entrepreneurs du ministère ; peut s'acquitter pleinement de ses responsabilités, y compris faire rapport de ses constatations à l'administrateur général, au comité ministériel de vérification et, s'il y a lieu, au contrôleur général (Canada 2013).

Cette exigence se trouve encore plus contraignante dans la politique sur l'audit interne de 2017 qui a remplacé la Politique sur la vérification interne de 2012. En effet, la Politique de 2017 comprend une section entière sur les exigences liées à la formation d'une fonction d'audit interne. Par exemple, l'administrateur général doit :

Désigner, après consultation du contrôleur général du Canada, un dirigeant principal de l'audit relevant directement de l'administrateur général pour gérer la fonction d'audit interne ; Aux fins des normes de qualification du groupe de Direction du Conseil du Trésor, le dirigeant principal de l'audit doit : être titulaire d'une accréditation en audit interne ou d'un titre de comptable professionnel reconnu au Canada ; ou posséder un agencement acceptable d'études, de formation et/ou d'expérience, tel qu'établi par le contrôleur général du Canada. Si le dirigeant principal de l'audit n'est pas titulaire d'une accréditation en audit interne ou d'un titre de comptable professionnel reconnu au Canada, le contrôleur général du Canada peut déterminer des mesures additionnelles qui permettraient de préserver l'intégrité de fonction d'audit interne. Consulter le contrôleur général du Canada au sujet

de la création d'un poste de dirigeant principal de l'audit et chaque fois qu'un dirigeant principal de l'audit doit être nommé, muté ou soumet un avis de départ ; S'assurer que le dirigeant principal de l'audit : ne se voit pas assigner de responsabilités ministérielles liées à la gestion ou aux opérations susceptibles de compromettre son indépendance et son objectivité à l'égard de ses responsabilités en matière d'audit interne ; a librement accès au comité ministériel d'audit ; a librement accès à l'ensemble des dossiers, bases de données, lieux de travail et employés du ministère dans le cadre de l'exécution du plan ministériel d'audit axé sur les risques ou d'autres missions, et a le droit d'obtenir de l'information et des explications pertinentes auprès du personnel du ministère et des entrepreneurs ; peut s'acquitter pleinement de ses responsabilités, ce qui comprend la communication de problèmes à l'administrateur général, au comité ministériel d'audit et, au besoin, au contrôleur général du Canada (Canada 2017b).

Cet exemple illustre bien comment cette exigence est devenue plus contraignante pour l'administrateur général au fil des ans. Il est également possible d'observer cette tendance dans la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats de 2010 en comparaison avec le Politique sur les résultats de 2016 qui la remplace. Par exemple, en 2010, le rôle de l'administrateur général en ce qui concerne la gestion du rendement consiste notamment à élaborer une structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR) qui doit intégrer trois éléments : des résultats stratégiques clairement définis et mesurables, une architecture d'alignement des programmes (AAP) qui permet de clairement montrer comment le ministère affecte et gère ses ressources pour atteindre les résultats escomptés et une description de la gouvernance actuelle pour chaque programme de l'AAP (Canada 2012). En 2016, la Politique sur les résultats exige que l'administrateur général mette en place un Cadre ministériel des résultats (similaire à la SGRR dans la politique de 2010), mais il doit également créer et présider un comité de cadres supérieurs (Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation), désigner un chef de la mesure du rendement (et le superviser) (Canada 2016). Et comme les exigences de la politique de 2016 sont toutes plus détaillées et spécifiques que celles de la politique de 2010, force est de constater que les exigences de 2016 sont plus contraignantes pour l'administrateur général qui voit sa marge de manœuvre diminuer. Toutefois, le Cadre de stratégie de gestion du risque de 2010 se distingue encore des autres politiques. Comparativement à la Politique sur la gestion des risques de 2001 et au Cadre de gestion intégrée du risque de 2001 qu'il remplace, les exigences de cet instrument s'avèrent moins spécifiques et moins contraignantes pour les acteurs, leur offrant ainsi une plus grande souplesse en matière de gestion des risques au sein de leur ministère. Mais la tendance à formuler des exigences plus contraignantes et plus rigides se retrouve dans toutes les autres politiques étudiées entre 2000 et 2018. Alors que dans les premières versions des politiques, les exigences posaient des balises pour permettre à l'administrateur général de se conformer à celles-ci, les versions plus récentes de ces politiques dictent de nombreuses exigences supplémentaires pour les acteurs et contraignent davantage leurs actions dans la façon de les mettre en œuvre.

Enfin, les politiques plus récentes imposent des exigences dans certains domaines qui n'étaient pas mentionnés dans les versions précédentes. Par exemple, la Politique sur la gestion financière de 2017 contient une section qui énumère les responsabilités de l'administrateur général en ce qui concerne la gestion des effectifs en matière de gestion financière. Celui-ci doit notamment s'assurer que des plans de gestion des talents et de la relève soient élaborés afin de démontrer que le ministère possède les capacités de diriger l'effectif de la gestion financière ainsi que de soutenir des initiatives pangouvernementales en ce qui concerne la gestion des talents et le perfectionnement de la collectivité (Canada 2017a). Les politiques précédentes n'assignaient aucune responsabilité spécifique à l'administrateur général en matière de gestion des talents et de

la relève. D'une façon similaire, la Politique sur l'audit interne de 2017 stipule que l'administrateur général doit veiller à la formulation d'une réponse officielle à la suite des recommandations découlant des missions d'audit interne. Dans la politique précédente sur la vérification interne de 2012, il n'existe aucune exigence à l'endroit de l'administrateur général en ce qui a trait à la formulation d'une réponse officielle à la suite d'une vérification. L'analyse permet donc de constater qu'au fil des ans, le champ de responsabilité des acteurs s'élargit, leurs responsabilités s'étendant désormais à un plus grand nombre de domaines.

La comparaison des objectifs des politiques administratives au fil des ans permet également de constater une évolution de la nature des objectifs pendant la période étudiée. D'abord, alors que les politiques initiales présentent des objectifs plutôt généraux, les versions plus récentes s'avèrent beaucoup plus spécifiques. Par exemple, l'Obligation de rendre compte en matière de gestion financière de 1991 mentionne que « toute personne dont le travail consiste à fournir des services gouvernementaux a une responsabilité de gestion financière et une obligation de rendre compte à ce chapitre » (Canada 1991). La politique subséquente sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur de 1996 énonce un objectif plus précis : « s'assurer que l'attribution des responsabilités et la structure de la gestion financière dans l'administration publique fédérale appuient la fonction de contrôleur » (Canada 1996). La Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière de 2009 précise qu'elle a comme objectif d'« expose[r] les exigences des principaux dirigeants financiers en ce qui concerne la gouvernance et les capacités de la gestion financière » (Canada 2009). Enfin, la Politique sur la gestion financière de 2017 a comme objectif de « faire en sorte que les ressources financières du gouvernement du Canada soient bien gérées quant à l'exécution des programmes offerts à la population canadienne et soient protégées grâce à des contrôles équilibrés qui permettent une certaine souplesse et une gestion des risques » (Canada 2017a). Cet exemple illustre bien l'évolution de la nature de l'objectif qui devient toujours plus précis au fil du temps. D'une façon similaire, la Politique sur la vérification interne de 2001 vise à « fournir à la gestion des ministères une évaluation objective de la conception et du fonctionnement des pratiques de gestion, des systèmes de contrôle de l'information [...] » (Canada 2001). La nouvelle Politique sur la vérification interne de 2006 vise plutôt « à ce que dans les ministères et l'ensemble du gouvernement, la vérification interne fournisse une assurance additionnelle, indépendante des cadres hiérarchiques, concernant les processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance » (Canada 2005). La Politique sur la vérification interne de 2012 vise plus spécifiquement à « établi[r] les responsabilités des administrateurs généraux qui s'appliquent à l'audit interne [...] ; on y établit aussi le rôle et les responsabilités du contrôleur général du Canada comme chef de la fonction dans l'ensemble du gouvernement » (Canada 2013). Enfin, la Politique sur l'audit interne de 2017 a comme objectif de « veiller à ce que la surveillance des ressources publiques soit appuyée par une fonction d'audit interne indépendante de la direction du ministère [...] » (Canada 2017b). Cette tendance à élaborer des objectifs plus précis se retrouve dans toutes les politiques étudiées. La comparaison des objectifs permet d'observer l'évolution de la mise sur pied d'un système complexe de gestion financière au gouvernement fédéral. Alors que les premières politiques posaient les jalons de la gestion financière, les versions subséquentes ajoutent toujours des couches de complexité et des exigences supplémentaires, diminuant ainsi la possibilité d'interprétation de ces politiques par les acteurs, mais contribuant également à réduire la flexibilité et la marge de manœuvre de ces acteurs.

## Discussion

Si la présidente du Conseil du Trésor du Canada espérait en 2000 poser les jalons d'un nouveau système de gestion axée sur les résultats afin de se détacher d'un mode de gestion dont le contrôle émane uniquement d'un organisme central et de donner aux gestionnaires « le sentiment d'exercer un certain contrôle sur leur travail », force est de constater que les politiques de gestion financière adoptées ou révisées par le gouvernement fédéral n'ont pas réussi à incarner cette vision. Même si les nombreuses réformes administratives et changements dans les mécanismes de gestion se sont inscrits, depuis 2000, dans un discours porté par la philosophie managériale prônant des mécanismes plus souples, cette analyse démontre qu'en pratique, les politiques administratives en matière de gestion financière ont plutôt contribué à accroître les exigences et le contrôle à l'endroit des ministères, des administrateurs généraux et des autres acteurs. La gestion axée sur les résultats a contribué à rigidifier les pratiques en matière de gestion financière, à complexifier le rôle des acteurs, accroître les exigences à leur endroit et réduire leur marge de manœuvre. Comme l'illustre le cadre conceptuel, les instruments du gouvernement influencent la nature du contrôle dans les organisations publiques, qui à son tour, tend vers l'autonomie ou vers la conformité. Cette recherche a permis de démontrer que les politiques administratives en matière de gestion financière influencent bel et bien la nature du contrôle exercé dans l'administration fédérale canadienne, qui tend davantage vers la conformité que l'autonomie. Mais si les instruments influencent la nature du contrôle exercé dans l'appareil administratif, il ne faut toutefois pas négliger les effets de l'environnement dans lequel a évolué l'administration publique fédérale canadienne entre 2000 et 2018. Même si les intentions de la présidente du Conseil du Trésor du Canada étaient véritablement d'assouplir le système de gestion en place, les événements rattachés au scandale des commandites de 2004 ont sans doute entraîné un besoin d'augmenter et de spécifier les exigences à l'endroit des administrateurs généraux et des autres acteurs en matière de gestion financière. Qui plus est, dans ce contexte, l'élection d'un gouvernement conservateur obnubilé par le contrôle a sûrement freiné l'idéal d'un système plus souple et plus flexible. L'analyse a toutefois permis d'observer une diminution du nombre de politiques ainsi que du nombre d'exigences à l'endroit des acteurs depuis 2016, moment de l'élection du gouvernement libéral. Il est encore trop tôt pour juger des tendances à plus long terme, mais il est possible que ces changements s'inscrivent dans un mouvement plus grand de simplification des processus internes.

## Conclusion

Cet article s'est intéressé à la transformation de la nature du contrôle exercé dans l'administration publique fédérale canadienne entre 2000 et 2018. Plus précisément, il cherchait à voir si la nouvelle philosophie de gestion adoptée par l'administration fédérale par le biais du document d'orientation *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* publié en 2000 s'est véritablement incarnée dans les politiques administratives en matière de gestion financière. La recension et l'analyse de ces politiques ont permis de constater qu'en dépit du discours prônant une plus grande souplesse des mécanismes de gestion, la transformation de celles-ci n'a pas mené à une plus grande autonomie des ministères et des acteurs, mais plutôt à une pression accrue pour la conformité se traduisant par des exigences plus nombreuses et plus contraignantes pour les acteurs. Ce constat fait écho aux travaux portant sur l'émergence d'une bureaucratie libérale qui renvoie à l'idée de l'introduction de contraintes en apparence souples qui s'avèrent en réalité de puissants mécanismes de domination (Giauque 2003). L'analyse menée dans cette recherche permet donc de constater l'émergence d'une bureaucratie

libérale au sein de ministères fédéraux canadiens. Les pratiques de gestion rattachées à la gestion axée sur les résultats, qui se présentent d'abord comme des outils permettant d'offrir une plus grande souplesse aux ministères et aux fonctionnaires, constituent en réalité de puissants mécanismes de domination qui contribuent à accroître la conformité des ministères aux attentes du centre.

## Bibliographie

- Aldrich, H. 1979. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Atkinson, Michael M., Murray Fulton, and Boa Kim. 2014. "Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence." *Canadian Public Administration*, 436-458.
- Aucoin, Peter. 2012. "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 177-199.
- Canada. 2000. "Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada." Accessed octobre 6, 2017. [https://www.tbs-sct.gc.ca/report/res\\_can/rc-fra.pdf](https://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc-fra.pdf).
- . 1991. *Obligation de rendre compte en matière de gestion financière*. [https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/tbm\\_133/accpr-fra.asp](https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_133/accpr-fra.asp).
- . 2017a. *Politique sur la gestion financière*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32495>.
- . 2009. *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*.
- . 2012. *Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218>.
- . 2013. *Politique sur la vérification interne*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32534>.
- . 2001. *Politique sur la vérification interne*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19982>.
- . 2005. "Politique sur la vérification interne." Accessed juillet 19, 2017. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12340>.
- . 2017b. *Politique sur l'audit interne*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=16484>.
- . 1996. *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur*. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12252>.
- . 2016. "Politiques sur les résultats." Accessed juillet 19, 2017. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300&section=html>.
- . 2011. *Revue de la série de politiques sur la gestion financière*. Accessed août 28, 2017. <https://tbs-sct.gc.ca/fm-gf/ktopics-dossiersc/fmp-pgf/fm-gf-fra.asp>.

- Charbonneau, Michèle. 2011. "Les modes d'organisation et de gestion de l'administration publique: de Weber au nouveau management public." In *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, by Nelson Michaud, 297-318. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Dwivedi, O. P., and J. I. Gow. 1999. *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*. Toronto: Institut d'administration publique du Canada.
- Foucault, Michel. 1984. "L'éthique de soi comme pratique de liberté." In *Dits et écrits, Tome IV*, by Michel Foucault, 708-729. Paris: Presses universitaires de France.
- Giauque, David. 2003. *La bureaucratie libérale - Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris: L'Harmattan.
- Hannan, M., and J. Freeman. 1977. "The population ecology of organizations." *American Journal of Sociology* 82: 929-264.
- Hood, Christopher. 1989. "Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s." *Australian Journal of Public Administration*, 346-358.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, and Jean-François Savard. 2015. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Olivier, Christine. 1991. "Network Relations and Loss of Organizational Autonomy." *Human Relations* 44 (9): 943-961.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rouillard, Christian, and Isabelle Caron. 2016. "Les nouvelles formes de domination dans la bureaucratie." In *L'acteur et la bureaucratie au XXIe siècle*, by David Giauque and Yves Emery, 275-302. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Savoie, Donald J. 2003. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*. 2nd. Toronto: University of Toronto Press.
- Yami, Saïd. 2006. "Fondements et perspectives des stratégies collectives." *Revue française de gestion* 167: 91-104.

---

<sup>i</sup> Les politiques administratives se définissent comme « l'ensemble des décisions et des activités publiques qui ont pour objet de garantir et d'améliorer le fonctionnement de l'appareil étatique » (Knoepfel, et al. 2015, 136).