

2025

Consultation prébudgétaire

**Moderniser la démocratie du
Canada en temps de paix**

Résumé

- 1. Jeter les bases d'une réforme de la fonction publique en s'attaquant aux problèmes pangouvernementaux qui nuisent à l'efficacité, découragent les talents et compromettent les bonnes pratiques de gestion.**
- 2. Renforcer la confiance du public grâce à l'adoption de technologies et de systèmes d'information crédibles, comme on peut s'y attendre d'un gouvernement fort de plus de 150 ans d'expérience.**
- 3. Réformer la surveillance du secteur manufacturier afin d'incarner l'intégrité tant dans les objectifs que dans les résultats.**

Avant-propos

*« Établir de nouveaux rapports avec les États-Unis dans les domaines de l'économie et de la sécurité, et renforcer notre collaboration avec nos alliés et nos partenaires commerciaux fiables du monde entier. »
Priorité n° 1, Lettre de mandat – Premier ministre du Canada, 21 mai 2025¹*

Les Canadiens sont des Nord-Américains. Nous partagerons toujours l'air, la terre, les voies navigables, le climat et les intérêts en matière de sécurité avec nos voisins continentaux.

Les défis mondiaux incitent ces voisins, ainsi que d'autres nations, à adopter des tactiques nationalistes et combatives. Ce à quoi le Canada est confronté n'est pas uniquement le résultat de la manière dont d'autres nations gèrent l'instabilité mondiale. C'est aussi le reflet de notre incapacité à prévoir et à réagir efficacement avant que la situation mondiale ne devienne instable.

Le véritable leadership – celui qui attire les talents – consiste à affronter l'adversité sans se dérober à la responsabilité de nos résultats nationaux.

Il est temps que les Canadiens assument la responsabilité de la place qu'ils occupent dans le monde.

Proposition détaillée

La présente proposition budgétaire vise à tirer parti de mesures sans coût qui ont le potentiel de générer d'importantes économies directes pour le gouvernement, tout en stimulant la croissance du marché, l'attraction des talents et la sécurité nationale.

À l'heure actuelle, l'une des meilleures options de réforme pourrait être la création réfléchie d'une nouvelle structure gouvernementale parallèle, par voie législative, vers laquelle notre gouvernement actuel pourrait évoluer.

Une telle approche devrait être annoncée en même temps qu’une vision du changement et une description de l’état final souhaité pour les services publics, les entreprises et les ressources du Canada.

La présente proposition budgétaire contient des mesures visant à favoriser la mise en œuvre de ce type de changement structuré.

1. Jeter les bases d’une réforme de la fonction publique en s’attaquant aux problèmes pangouvernementaux qui nuisent à l’efficacité, découragent les talents et compromettent les bonnes pratiques de gestion.

(a) Favoriser l’unité nationale en créant un modèle moderne de gouvernement et de capitale décentralisés.

Il est temps de passer au-delà du modèle de capitale nationale d’Ottawa, né de la volonté d’unifier le Haut-Canada et le Bas-Canada. La taille de l’administration publique à Ottawa a crû au point que 42,3 % des fonctionnaires travaillent dans la région de la capitale nationale (RCN).² Or, l’ensemble de la région d’Ottawa–Gatineau, qui est plus vaste que la RCN, ne représente que 4,0 % de la population canadienne.³

Il faut créer un modèle de gouvernement et de capitale plus décentralisé, qui rationalise les ministères, les organismes et les unités de négociation collective, afin de mieux répondre aux besoins actuels. Il s’agit de repenser les institutions gouvernementales, leur personnel et leur emplacement pour mieux servir la population, en identifiant clairement les priorités du Canada. Parmi celles-ci :

- la sécurité nationale;
- l’autosuffisance en matière de développement informatique, de production d’énergie, d’innovation, de fabrication et d’infrastructures;
- le développement et la protection des ressources (environnementales);
- la résilience des individus, des familles et des communautés, ainsi que leur capacité à soutenir ceux qui sont confrontés à la maladie et aux catastrophes;
- la main-d’œuvre et la formation/éducation.

Un modèle renouvelé pour la capitale pourrait :

- Montrer comment des solutions logiques permettent de créer, d’attirer et de recruter des talents.
- Gérer plus efficacement la mobilité des fonctionnaires (réduire la reconversion professionnelle et accroître la rétention des connaissances dans l’administration).
- Renforcer la sécurité et améliorer les interventions d’urgence.
- Créer des centres de compétences intersectoriels et accroître l’engagement du public local.
- Favoriser l’impartialité des fonctionnaires en les affectant dans des communautés plus représentatives de la diversité politique canadienne.
- Tirer parti du télétravail, des bureaux satellites et des centres technologiques pour rapprocher les fonctionnaires du grand public et des experts de pointe.

(b) Donner aux organisations fédérales canadiennes les moyens d’évaluer, de remplir et de modifier leurs mandats actuels.

Les services fondamentaux, notamment la traduction, la gestion immobilière et les acquisitions pour les ministères de première ligne, sont gérés de manière centralisée par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC). De même, d'autres services centraux sont fournis par Services partagés Canada (SPC) et par Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE). Plusieurs de ces mécanismes, qui servaient autrefois à réaliser des économies d'échelle, à centraliser l'expertise ou à assurer la surveillance des fonctionnaires par leurs pairs au nom de l'intégrité, ne remplissent plus leurs fonctions.

Les seuils et pouvoirs en matière d'acquisition et de gestion immobilière devraient être relevés pour tous les ministères de première ligne. Cela peut se faire sans modification législative (voir les lignes directrices⁴) et contribuerait à maximiser l'utilisation du personnel de première ligne plutôt que celui des organismes de services centraux.

Il faudrait également lever les restrictions sur l'embauche de traducteurs et sur l'utilisation d'outils de traduction électronique par les ministères de première ligne. Cela permettrait de mettre fin à la centralisation des services de traduction instaurée en 1934 (Bureau de la traduction, SPAC), qui avait déjà été contestée à l'époque par les parlementaires francophones et les ministères de première ligne.⁵ Leurs préoccupations concernant l'éloignement entre les professionnels linguistiques et les ministères se sont révélées fondées et demeurent pertinentes. En outre, le coût des traductions gérées par le gouvernement a plus que doublé par rapport à celui du secteur privé canadien.

Toutes les responsabilités en matière d'approvisionnement de défense devraient être centralisées au sein du ministère de la Défense nationale (MDN), sous la supervision du Conseil du Trésor. Le fardeau administratif actuel du Canada dans ce domaine est plus lourd que celui des pays alliés et adversaires. Cela doit cesser. Le gouvernement canadien ne pourra jamais assurer la protection du public ni respecter ses engagements de défense avec ses alliés si cet écart persiste. La création d'un ministère distinct de l'approvisionnement en matière de défense n'est pas nécessaire.

Le gouvernement canadien demeure paralysé face aux défis soulevés dans de nombreux examens publics et privés de nos marchés publics en matière de défense. Cette paralysie découle en partie de *l'incapacité* à donner suite à des recommandations répétées depuis des décennies. Il est essentiel d'explorer d'autres modèles de prestation de services et d'évaluer les avantages opérationnels concrets pour améliorer les marchés publics dans ce domaine.

Grâce à ces méthodes et à d'autres, la valeur ajoutée de retirer SPAC et ISDE des processus d'approvisionnement de défense peut être rapidement concrétisée. Plus précisément :

- Toutes les responsabilités de SPAC en matière d'approvisionnement de défense devraient être immédiatement transférées au MDN, et les fonctions redondantes de surveillance, d'approvisionnement et d'administration devraient être éliminées.
 - Par exemple, le « contrôle de l'équité » exercé par les fonctionnaires sur les discussions entre collègues et fournisseurs pourrait être remplacé par de simples enregistrements audio/vidéo et par le recours aux mécanismes d'audit ou de gestion des résultats déjà en place.
- La surveillance des retombées industrielles et technologiques (obligations des entrepreneurs de défense d'investir au Canada) et d'autres aspects des marchés publics gérés par ISDE devrait être modernisée afin d'éliminer les formats obligatoires et les lourdeurs administratives.
 - L'accent devrait être mis sur les résultats post-acquisition, en renforçant la confiance et les relations avec les fabricants canadiens de défense. Par exemple, recourir aux rapports et à la participation de l'industrie pour tout élément d'acquisition qui complète l'objectif principal : acheter ce dont nous avons besoin.

(c) Commencer par le sommet – mettre l'accent sur les cadres supérieurs

Le public canadien ne devrait jamais avoir à « tester » les compétences des hauts fonctionnaires à ses dépens.

Entre 2010 et 2024, les effectifs de la fonction publique fédérale ont augmenté de 30,0 %, tandis que le nombre de cadres supérieurs a progressé de 35,2 % au cours de la même période. On compte maintenant plus de 9 000 cadres supérieurs, dont la majorité est basée à Ottawa.⁶

Le gouvernement doit s'attaquer directement au risque que des mesures de rendement non validées, des expériences et compétences hétérogènes, des décennies de pratiques en silos et des outils de gestion très limités contribuent à une gestion inefficace du changement par ces hauts fonctionnaires.

Une gestion inefficace du changement peut mener à des mesures d'austérité uniformes, telles que le gel des embauches, des réductions d'effectifs non encadrées et des objectifs d'économies généralisés à tous les programmes. Ces mesures insensibles, combinées à des cadres mal préparés, entraînent des pertes involontaires de compétences, la consolidation de mauvaises pratiques opérationnelles, des retards dans la gestion du rendement et le départ de talents.

De nombreux indicateurs de rendement de la fonction publique fédérale ont été adaptés de façon à « éviter les surprises », à simplifier la définition du succès et, ultimement, à s'éloigner de mesures réellement représentatives de l'opinion publique. Cela a limité considérablement les compétences des cadres supérieurs et leur compréhension de modèles alternatifs de prestation de services (des modèles capables d'obtenir des résultats équivalents ou supérieurs grâce à une meilleure intégration opérationnelle avec la société).

Les cadres qui ne sont pas connectés au public par des indicateurs de rendement valides ou des modèles intégrés de prestation de services risquent de se détacher des personnes qu'ils servent. Ce risque se reflète également dans l'environnement de travail qu'ils créent pour leur personnel.

De nombreux nouveaux fonctionnaires (ainsi que des recrues des forces armées) se retrouvent dans des environnements de travail qui ne sont pas préparés à leur arrivée, avec une formation basée sur des modèles opérationnels dépassés ou de contournement. L'écart entre fonctionnaires et public a aussi contribué à la prolifération de modèles opérationnels préexistants qui paralysent les services et les décisions au profit de politiques internes ou d'opérations ponctuelles.

Ces modèles ne favorisent pas le respect entre collègues et ne permettent d'atteindre des ambitions professionnelles qu'à l'intérieur du gouvernement canadien. Cela constitue un frein majeur à l'attraction des talents. Ces lacunes importantes doivent être atténuées.

Les cadres doivent être capables de décrire et de comprendre avec une clarté absolue les avantages mesurables que leurs rôles, programmes et actions apportent au public.

Ils devraient être formés et disposer de la latitude nécessaire pour explorer, avec leurs pairs, leurs homologues internationaux et du secteur privé, ainsi qu'avec d'autres entités publiques, des modèles de services alternatifs pour tous les programmes.

Les cadres doivent être soumis à des conséquences appropriées mais claires, fondées sur l'analyse de leur travail, leur altruisme lors de la fin de programmes et leur capacité à proposer des solutions modernes et alternatives à leur mode de fonctionnement actuel. Cela devrait inclure des rétrogradations, des licenciements et des réaffectations.

2. Renforcer la confiance du public grâce à l'adoption de technologies et de systèmes d'information crédibles, comme on peut s'y attendre d'un gouvernement fort de plus de 150 ans d'expérience.

Les connaissances que notre gouvernement a accumulées au cours de plus de 150 ans doivent être convaincantes, inspirantes, transparentes et efficaces. Il doit également exploiter la puissance de la technologie afin de maximiser la valeur et les retombées de nos savoirs nationaux, pour maintenir la confiance du public envers le gouvernement. Cette confiance est menacée, alors que les Canadiens évoluent dans un monde où les fausses informations et la propagande sont facilement accessibles.

Adopter des solutions technologiques modernes ne signifie pas nécessairement recourir à l'intelligence artificielle (IA). De nombreux systèmes et opérations pourraient tirer profit de ce qu'on considère comme des automatisations de base.

Or, même ces formes élémentaires d'automatisation se heurtent à d'importants obstacles au sein du gouvernement canadien, en raison de ses propres processus. Leur adoption entraîne des délais, des coûts et des limites fonctionnelles insurmontables. Par conséquent, la majorité, sinon la totalité, des nouvelles initiatives s'orientent immédiatement vers l'embauche de fonctionnaires, plutôt que vers des systèmes automatisés ou électroniques.

Le gouvernement devrait entreprendre un exercice pour examiner les intersections fonctionnelles et les objectifs opérationnels des programmes existants qui régissent l'archivage, la divulgation, la protection et l'accès à l'information et aux technologies de l'information. Cet exercice devrait inclure SPC, le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée, Bibliothèque et Archives Canada, l'initiative « gouvernement ouvert » du Conseil du Trésor et les récents chefs de file en intelligence artificielle.

La modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) et d'autres lois en matière de gestion de l'information pourrait s'avérer essentielle afin de répondre aux besoins actuels en matière d'accès. Il ne s'agit pas seulement de protéger l'information, mais aussi de favoriser un partage plus proactif entre institutions gouvernementales à tous les niveaux, ainsi qu'avec le grand public. Par exemple, exiger la publication de toutes les informations déjà communiquées en vertu de la LAI. Le gouvernement possède déjà ce pouvoir, mais il l'exerce rarement. Il est temps de transformer cet engagement envers la transparence en obligation légale.

Un exercice basé sur nos connaissances nationales devrait être mené conjointement avec le Centre de la sécurité pour le Canada et Statistique Canada. Il devrait inclure une mise à jour des approches liées aux points de contact externes du gouvernement, comme le 1-800-O-Canada, les Services d'annuaires gouvernementaux électroniques (SAGE) et les sites Web. Par exemple, éliminer les solutions de contournement trompeuses qui redirigent l'information pertinente vers des archives en ligne pour éviter les obligations en matière d'accessibilité ou de traduction.

Il est nécessaire de maximiser l'utilisation de l'IA et de renforcer la capacité du Canada dans ce domaine, afin de soutenir la modernisation de la fonction publique. Cela suppose notamment de s'assurer que les hauts fonctionnaires savent comment diriger des organisations intégrant l'IA dans leurs activités.

(b) Adopter des approches modernes et engageantes en matière de langues officielles

L'utilisation des langues officielles ne devrait jamais être perçue comme oppressive, inaccessible ou contraignante. Plus que jamais, le Canada peut démontrer que le respect de nos langues peut se faire de manière accessible, élégante et engageante.

La traduction linguistique est depuis longtemps à la pointe des systèmes d'apprentissage automatique (un volet de l'IA). Dès 1984, le Bureau de la traduction de SPAC notait déjà : « La traduction automatique ne fait plus partie d'un monde éloigné de la science-fiction. L'heure de l'informatique viendra inévitablement en traduction... ».⁷

Pourtant, cela n'a pas mené à la mise en place de systèmes de traduction modernes au Canada. Au contraire, notre gouvernement fédéral gère l'un des plus vastes ensembles de services de traduction humaine au monde, de manière à lier les ressources humaines (traducteurs, interprètes et formation linguistique) à des niveaux présumés de respect des langues officielles.

Cette approche a freiné l'adoption des technologies linguistiques et le recours aux services du secteur privé, tout en renforçant les craintes des fonctionnaires qui, autrement, auraient exploré davantage les possibilités offertes pour s'exprimer et travailler dans les deux langues officielles.

Le Canada doit revoir ses politiques afin d'abandonner les approches autoritaires en matière de ressources humaines et viser un bilinguisme plus large, en misant sur des approches fluides, pragmatiques et technologiques, ainsi que sur des options flexibles pour la communication dans les deux langues officielles.

Une forme moderne et décentralisée de services linguistiques pourrait être instaurée en maximisant la proximité et les relations entre traducteurs, interprètes et services de première ligne, tout en préservant la base de connaissances de traduction électronique du Canada (le « corpus ») et les outils linguistiques existants, comme TERMIUM. Le répertoire de connaissances linguistiques du Canada est unique à notre patrimoine national et reflète des décennies de pratique en traduction et interprétation.

Le gouvernement devrait collaborer avec un fournisseur de technologies linguistiques de pointe afin de mettre à la disposition de tous les Canadiens, ainsi que des fonctionnaires, des outils linguistiques modernes. Il devrait aussi instaurer la traduction « juste à temps » pour certains documents et contrats gouvernementaux (notamment dans le domaine de l'approvisionnement en défense).

3. Réformer la surveillance du secteur manufacturier afin d'incarner l'intégrité tant dans les objectifs que dans les résultats

Notre capacité à fabriquer des produits et le respect que le gouvernement accorde à ceux qui les produisent sont liés à notre coût de la vie, à nos compétences nationales, à notre résilience, à notre sécurité et à notre rapport à la consommation.

Les compétences en matière de fabrication et d'entrepreneuriat nous rendent autonomes, capables de subvenir à nos besoins et d'aider les autres, jusque dans la vie quotidienne. Cela ne doit jamais être perdu.

Malheureusement, les problèmes récurrents liés au gouvernement fédéral touchent l'ensemble des secteurs manufacturiers du Canada (défense, produits de base et transports).

Les fabricants ne sont pas les seuls à subir le poids grandissant de la réglementation. Depuis l'introduction, il y a près de dix ans, de la règle du « un pour un » – une politique visant à équilibrer les nouvelles réglementations en supprimant celles déjà en place –, le nombre d'exigences administratives fédérales a bondi de 14,6 %, atteignant 148 770 en juin 2022.⁸

Notre gouvernement fédéral s'est peu à peu éloigné de pratiques autrefois considérées comme des compétences réglementaires fondamentales : la gestion rigoureuse des risques, la cohérence et les répercussions à l'échelle nationale.

Ces trois éléments ne sont pas seulement essentiels pour les entreprises légitimes de tous les secteurs manufacturiers au Canada, mais ils sont aussi nécessaires pour réduire les marchés noirs et maintenir la réputation du Canada comme un endroit rationnel où faire des affaires.

Les marchés noirs se développent dans l'espace qui sépare les législateurs et les responsables de l'application de la loi lorsque leurs niveaux de tolérance au risque ne concordent pas. En d'autres termes, des lois mal conçues (comme celles qui imposent une tolérance zéro au risque) entraînent une application incohérente et créent un fardeau croissant de pouvoirs discrétionnaires involontaires pour les forces de l'ordre. Cela brouille les normes de comportement acceptables sur le marché.

L'industrie manufacturière n'est pas la seule à avoir souffert de la mauvaise gestion réglementaire du gouvernement. Celle-ci a surchargé les tribunaux et ouvert la porte à une jurisprudence concurrente qui peut encore limiter la capacité du gouvernement à appliquer les lois.

Les Canadiens ressentent eux aussi les effets d'une surveillance réglementaire devenue ouvertement paternaliste, intenable et intolérante aux risques, qu'ils soient réels, imaginaires, mesurables ou subjectifs. Cela a semé la confusion dans la tolérance au risque du public et fait du Canada un environnement « hostile » à l'investissement.

En fin de compte, notre gouvernement ne saisit peut-être plus les attentes du public en matière de « réduction des formalités administratives ».

(a) Réformer les lois et les politiques pour qu'elles puissent être appliquées et produire des résultats concrets.

Abroger les lois qui permettent aux organismes de réglementation d'éviter d'identifier clairement les risques ou de mesurer l'efficacité des lois.

Procéder à une analyse holistique ou comparative des risques dans tous les secteurs lors de l'élaboration des lois, afin d'éviter une réglementation excessive dans un domaine tout en négligeant des risques plus importants ailleurs.

Établir des priorités défendables fondées sur des risques réels et mesurables. Si notre gouvernement n'est pas en mesure de caractériser un risque et de le relier à une cause profonde par des moyens tangibles, le public perd tout espoir que la législation correspondante soit efficace. Cette pratique doit cesser.

(b) Réformer les opérations d'application des lois en fonction des risques réels, à l'échelle nationale et de manière équitable par rapport aux importations.

Harmoniser les normes de tolérance au risque et les ressources avec les organismes chargés de les appliquer. Cela inclut le comblement des lacunes opérationnelles entre les organismes de réglementation fédéraux, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Harmoniser les pratiques d'inspection des fabricants et la surveillance des producteurs canadiens dans l'ensemble des organismes, ainsi que par rapport à la surveillance de la production étrangère (importations).

Le gouvernement fédéral doit axer ses pratiques réglementaires sur les actes criminels plutôt que sur la responsabilité civile, mais prendre en compte cette dernière lors de l'élaboration de modèles alternatifs de prestation de services.

Ces mesures devraient être complétées par la mise en place de partenariats public-privé avec les détaillants, importateurs, transporteurs et distributeurs canadiens, afin de reconnaître leur rôle dans la conformité et l'application de la loi, ainsi que leur expertise en matière d'innovation.

(c) Créer des occasions de rapprochement entre les secteurs (défense, transport, fabrication de produits de base et ressources naturelles).

Le gouvernement devrait renforcer ses liens avec le public afin de mener une analyse continue et globale de la capacité du Canada à produire ses propres matières premières, à fabriquer ce dont nous avons besoin à partir de celles-ci, et à équilibrer l'incidence de notre consommation et de notre innovation sur les ressources naturelles.

Il doit mettre fin au cloisonnement des idées pour offrir aux fonctionnaires un environnement de travail plus efficace que des cadres simplifiés qui ne reflètent pas les réalités quotidiennes. Les Canadiens ont besoin d'un gouvernement qui sait être dynamique et qui se permet, ainsi qu'au secteur privé, de s'adapter aux changements progressifs et critiques des priorités futures.

Le Canada peut adopter des approches uniques pour compenser ses dépenses en sécurité et défense par les besoins d'autres secteurs. Nous devrions combler les déficits émergents en recherche et en éducation grâce à des modèles de financement ciblés, sans lourdeur administrative gouvernementale, et axés sur des résultats pragmatiques.

Le Canada a la capacité de rallier ses citoyens à un avenir prometteur en mettant à l'épreuve sa force, son intelligence et sa tolérance au risque. Nous pouvons être des chefs de file mondiaux en montrant comment nous savons équilibrer la préservation de toute vie avec l'acceptation de la mort, et en transformant toujours le désespoir en espoir.

Veuillez communiquer avec Modération véritable Inc. pour obtenir plus de détails sur les concepts présentés dans cette proposition ou pour discuter des efforts en cours pour leur développement.

¹ <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2025/05/21/lettre-de-mandat>

² [https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#infographic/gov/gov/people/..-\(panel_key..-'employee_prov\)](https://www.tbs-sct.canada.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#infographic/gov/gov/people/..-(panel_key..-'employee_prov))

³ <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/fogs-spg/page.cfm?Lang=F&topic=1&dguid=2021S0503505>
<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&GENDERlist=1,2,3&STATISTIClist=1&HEADERlist=1&SearchText=Canada&DGUIDlist=2021A000011124>

⁴ <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32692>
<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-biens-immobilier-federaux/limites-conditions-approbation-transactions-acquisition-alienation-biens-immobiliers.html>

⁵ Au coeur du dialogue canadien, secrétaire d'État, Bureau des traductions, 1934-1984 (publication papier du gouvernement du Canada).

⁶ <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/apercu-demographique-fonction-publique-federale-2024.html#toc-5>

⁷ Rétrospective et prospective, secrétaire d'État, Bureau des traductions 1934-1984 (publication papier du gouvernement du Canada)

⁸ Manufacturiers et exportateurs du Canada, Mieux réglementer pour croître plus rapidement : Sondage CME 2024 sur le fardeau réglementaire et la paperasserie, 2024.