

Le 21 décembre 1992

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE CONSULTATION
À L'INTENTION DES GESTIONNAIRES
DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Les Canadiens souhaitent et exigent qu'on les fasse participer davantage aux décisions politiques. Les institutions parlementaires assurent la représentation démocratique de tous les Canadiens, et la tradition de démocratie politique du Canada pourvoit à l'élaboration des grandes orientations et priorités en matière de politique. **En conséquence, le gouvernement du Canada a pour politique de prôner et de promouvoir la consultation des Canadiens dans l'élaboration de ses politiques et la conception de ses programmes et services.**

Le Parlement étudie les lois que proposent les ministres et les adopte. En donnant au public un service efficace, dans un esprit de consultation ouverte et continue, les ministères et les fonctionnaires appuient les mesures législatives et contribuent à la réalisation des objectifs prioritaires du gouvernement.

La consultation des Canadiens étaye et renforce le rôle de chaque ministre et les responsabilités collectives du Cabinet dans le processus de décision. En reconnaissant le droit des Canadiens d'être écoutés et d'avoir l'assurance que leurs opinions seront sérieusement considérées, la consultation fait également profiter les ministres et leurs hauts fonctionnaires des idées, opinions et suggestions mises de l'avant par le public sur les façons dont le gouvernement peut s'assurer de prendre des décisions qui tiennent compte des préoccupations des Canadiens pour élaborer ses politiques et programmes et établir ses priorités.

Consulter les Canadiens pour élaborer des programmes et des politiques qui les concernent directement ou indirectement est profitable au pays et aux citoyens. La consultation du public par les gouvernements profite aux uns et aux autres de différentes façons:

- elle crée un climat propice à l'échange d'opinions, d'idées et d'information entre le gouvernement et la population, ce qui fait que les politiques et les programmes répondent mieux aux priorités, aux besoins et aux préoccupations des Canadiens;
- elle élargit la sphère de prise de décisions pour y inclure toutes les personnes intéressées à chercher un consensus sur les objectifs des politiques et des programmes;

- elle permet au public de mieux comprendre les choix, les responsabilités et les obligations du gouvernement quand vient le temps d'établir une politique ou un programme;
- elle crée un environnement plus favorable aux décisions, ce qui a pour effet d'accroître les chances d'entente et de diminuer les risques de conflit.

La consultation publique se fait de bien des façons, tant **officielles** qu'**informelles**. De façon informelle, elle se fait systématiquement tous les jours, dans le cours normal des activités des fonctionnaires et dans une foule d'occasions et de circonstances. Qu'il s'agisse d'une simple conversation téléphonique, d'une rencontre à la cafétéria, d'une conversation de guichet ou d'une lettre personnelle, les fonctionnaires devraient profiter de toutes les occasions pour donner aux clients et aux intervenants la conviction que leurs idées sont importantes et que leurs opinions sont les bienvenues. La consultation informelle devrait faire normalement partie du programme de consultation de chaque organisation. Elle constitue un moyen important et personnel d'entrer en contact avec le public et de le servir.

Il existe bien d'autres mécanismes de consultation publique plus officiels et plus structurés, comme les organes consultatifs ministériels, les documents de consultation publics, les journées d'accueil, les réunions de groupes de discussion, les rencontres avec les intervenants de tous horizons, les discussions entre cadres, les séances d'information "ciblées", les ateliers, les questionnaires, les lignes téléphoniques sans frais et les rencontres locales avec la population. Ce sont les organisations elles-mêmes qui sont le mieux placées pour déterminer qui sont leurs collaborateurs en matière de consultation et comment ils peuvent être consultés.

Bien que les types d'activités de consultation officielle et informelle soient très variés, ils ont tous en commun certaines caractéristiques. On trouvera à l'**annexe "A"** une série de principes dont une organisation doit tenir compte dans ses activités de consultation. Ce qui importe, c'est que chaque ministère et organisme connaisse ses intervenants et ait une stratégie de consultation permettant et encourageant la participation du public.

Consultation ne veut pas dire consensus. C'est un processus qui permet et favorise l'échange d'idées et d'information entre tous les secteurs de la société et entre ceux-ci et le gouvernement. La consultation publique garantit que les Canadiens sont au courant des avenues ouvertes au gouvernement devant une décision qui influera sur leur vie, et qu'ils sont consultés. Pour être efficace, la consultation doit être basée avant tout sur l'ouverture, la transparence, l'intégrité et le respect mutuel. La consultation, comme la communication, est une fonction de gestion collective en ce sens qu'elle est la responsabilité commune de tous les gestionnaires de la fonction publique. De même que pour n'importe quelle responsabilité de gestion, il faut, pour obtenir des résultats satisfaisants en

consultation, prévoir une bonne base de planification, de recherche, d'analyse, de conseils et de rétroaction.

L'engagement qu'a pris le gouvernement du Canada de favoriser une consultation fructueuse, ouverte et constante exige des ministres, des gestionnaires supérieurs, des ministères d'exécution et des organismes centraux qu'ils fassent tous preuve de leadership dans l'implantation d'une culture de la consultation axée sur le service aux clients.

Les **MINISTRES** déterminent les priorités du gouvernement en matière de consultation et exercent un leadership sur ce plan dans leur ministère ou organisme. Ils veillent à ne pas mettre en jeu leur responsabilité très claire d'établir les politiques gouvernementales et veillent à ce que les fonctionnaires soient à l'abri de controverses teintées de partisanerie politique. Il leur revient aussi de définir les responsabilités et pouvoirs de leur personnel en matière de consultation et d'établir les mécanismes de liaison avec le personnel du ministère et les sous-ministres.

Les **ADMINISTRATEURS GÉNÉRAUX** déterminent et mettent en oeuvre des moyens systématiques d'intégrer la consultation dans les pratiques courantes de leur ministère. Pour cela, ils élaborent les politiques de consultation du ministère ou d'autres mécanismes administratifs indiqués, conformes aux lignes directrices du gouvernement en matière de consultation. Ils doivent veiller à ce que la consultation fasse partie intégrante de la conception et de la prestation des programmes. Il leur incombe aussi de s'assurer qu'on tient compte des compétences en matière de consultation dans les décisions d'embauche, de formation et de perfectionnement du personnel.

Le **BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ** fournit des conseils et des avis concernant la conception et la mise en oeuvre de mécanismes de consultation et il aide à en assurer l'efficacité parmi les ministères en recueillant et en échangeant de l'information sur les politiques, stratégies, activités et innovations des organisations en matière de consultation et sur les pratiques exemplaires de consultation.

Le **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR** contribue à l'implantation et au maintien d'une culture de la consultation en concevant des moyens qui facilitent, au public l'accès aux renseignements sur les services gouvernementaux. Ce faisant, il suscite l'intérêt des Canadiens pour les politiques, programmes et services gouvernementaux. Le Secrétariat aide également les organisations à élaborer des politiques de consultation, à évaluer ces politiques et à en tirer des renseignements.

Le **CENTRE CANADIEN DE GESTION** et la **COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE** (par l'intermédiaire de son organisme de service spécial dans le domaine de la formation et du perfectionnement) mettent au point

des méthodes de formation propres à assurer à tous les fonctionnaires, tant dans la Région de la Capitale nationale qu'ailleurs au pays, des possibilités de formation et de perfectionnement en consultation.

L'implantation d'une culture de la consultation au sein de l'administration fédérale ne peut se faire sans une forme quelconque d'évaluation du degré de satisfaction des clients.

Le **COMITÉ DES HAUTS FONCTIONNAIRES** évalue l'efficacité des administrateurs généraux sur les plans de la consultation et de l'amélioration des services au public ainsi que leur degré d'engagement relativement à ces objectifs, tant à l'intérieur des ministères et organismes qu'auprès des clients et des intervenants.

On encourage les ministères et organismes à évaluer régulièrement la qualité de leurs méthodes de consultation interne et externe. Les organismes centraux effectueront périodiquement des enquêtes afin d'aider les ministères et organismes à surveiller et évaluer la façon dont s'effectue l'implantation d'une culture de la consultation au sein de leur organisation et dans leurs rapports avec les clients et les intervenants.

Ces données et d'autres informations concernant les activités de consultation au sein du gouvernement seront incluses dans le rapport annuel du chef de la fonction publique au Premier ministre sur la progression du renouvellement de la fonction publique canadienne.

ANNEXE A

* **Principes de consultation**

- (1) La consultation des Canadiens est inhérente à l'élaboration efficace d'une politique d'intérêt et au service au public. La consultation devrait se faire au tout début et non pas après coup.
- (2) Pour être efficace, la consultation doit être fondée sur l'ouverture, la confiance, l'intégrité, le respect du point de vue de tous les participants, ainsi que sur la clarté des buts et du processus.
- (3) L'issue de la consultation ne doit pas être déterminée à l'avance. La consultation ne doit pas servir à communiquer des décisions déjà prises.
- (4) La décision de recourir à la consultation peut venir du gouvernement même, ou de l'extérieur : chaque partie doit réagir de façon aussi constructive que possible.
- (5) Dans la mesure du possible, le processus de consultation devrait réunir tous les intervenants pouvant y apporter une contribution ou appelés à en sentir les effets.
- (6) Les participants au processus de consultation devraient avoir un mandat explicite. Ils devraient pouvoir influencer le processus et avoir intérêt à mettre en oeuvre les mesures convenues.
- (7) Certains participants peuvent ne pas avoir les ressources ou l'expertise voulues pour prendre part au processus de consultation. Il peut donc être nécessaire de leur accorder une aide financière ou une autre forme de soutien pour qu'ils puissent participer.
- (8) La bonne consultation suppose une association. Elle entraîne le partage de la responsabilité du processus et de son résultat : il est essentiel que toutes les parties comprennent bien les questions à l'étude, les objectifs et les attentes mutuelles; le programme et les méthodes devraient être négociables; les contraintes devraient être établies dès le départ.
- (9) Les participants devraient avoir une idée réaliste du temps nécessaire à la consultation et en tenir compte en élaborant son déroulement.
- (10) Tous les participants doivent avoir accès, à temps, à une information pertinente et facile à comprendre, et s'engager à mettre en commun l'information dont ils disposent.

- (11) Une bonne consultation n'aboutit pas toujours à un consensus; cependant, elle devrait permettre de mieux comprendre le point de vue de chacun des participants.
- (12) Quand la consultation débouche sur un consensus, les participants devraient, dans la mesure du possible, assumer la responsabilité de la mise en application des recommandations qui en résultent.
- (13) Une bonne consultation comprend un suivi. Les participants ont le droit de savoir ce qu'il advient des opinions et de l'information fournies; ils doivent être mis au courant du rôle que leurs idées et leur participation ont pu jouer dans les décisions du gouvernement.
- (14) Une bonne consultation nécessite divers talents : savoir écouter, savoir communiquer, savoir négocier et savoir dégager un consensus. Les participants doivent recevoir la formation nécessaire pour acquérir ces compétences.

* Les **Principes de consultation** sont fondés sur les seize principes énoncés en octobre 1990 dans le rapport du Groupe de travail sur le service au public, et ils ont été modifiés pour tenir compte des commentaires formulés par les administrateurs généraux sur le projet de lignes directrices.