

**Comparaison internationale des
réformes de la gestion des
ressources humaines**

Kenneth Kernaghan

2001

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone: (613) 947-3682/943-8370
Télécopieur: (613) 992-1736
Courriel: publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

Toute demande de permission pour reproduire ces documents doit être adressée au Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Kernaghan, Kenneth, 1940-

Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : International comparison in human resource management reform.
ISBN 0-662-66221-0
No de cat. SC94-89/2001

1. Fonction publique -- Réforme -- Canada.
 2. Canada -- Administration.
 3. Fonction publique -- Réforme -- Grande Bretagne.
 4. Fonction publique -- Réforme -- Australie.
 5. Fonction publique -- Réforme -- Nouvelle Zélande.
- I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre: International comparison in human resource management reform.

HF5549.K47 2001 352.6 C2001-980385-0F

Comparaison internationale des réformes de la gestion des ressources humaines

Ken Kernaghan

Partie 1 – Réformes de la gestion des ressources humaines

Introduction

Le présent rapport contient un bref examen des importantes réformes de la gestion des ressources humaines qui ont eu lieu au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Comme le Canada, ces trois pays sont régis par un gouvernement fidèle au modèle de Westminster, un modèle où la doctrine de responsabilité ministérielle est le noyau du système politique. Dans ces trois pays, l'ensemble des réformes de la fonction publique fondées sur des éléments du nouveau style de gestion du secteur public a été plus vaste que les réformes apportées au Canada. Plus particulièrement, on a transféré beaucoup plus de responsabilités de gestion aux ministères et aux organismes.

Soulignons que les réformes de la gestion des ressources humaines dans chacun de ces trois pays tendaient soit à suivre des réformes structurelles et financières ou à trop s'en éloigner. Tandis que la séparation entre les réformes de la gestion des ressources humaines et les considérations structurelles et financières est quelque peu artificielle, le présent rapport met surtout l'accent sur la réforme de la gestion des ressources humaines. À elle seule, cette question est très vaste. Ainsi, la première partie du rapport met en relief les réformes pouvant être décrites et analysées plus en profondeur par ceux qui jugeraient qu'elle se prêtent bien à une adaptation au régime de réforme de la gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral canadien.

La deuxième partie du rapport se penche sur trois grands *thèmes* particulièrement pertinents lorsqu'il est question de réforme de la gestion des ressources humaines au Canada. Ces thèmes sont les suivants : 1) le transfert de responsabilités et la cohésion en gestion publique, 2) les investissements visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines; 3) la consécration et le respect des valeurs et de l'éthique.

Dans la partie 1, chaque pays est examiné selon le format suivant :

1. Les principaux intervenants du système de gestion des ressources humaines.
2. Les grands enjeux auxquels la fonction publique a dû faire face et auxquels elle continue de faire face dans le domaine spécifique de la gestion des ressources humaines.

3. Les stratégies choisies pour aborder ces enjeux, p. ex. les changements législatifs, les changements de politiques.
4. Comment chaque pays a mis en place les stratégies et créé les entités responsables de cette mise en place.
5. Les principaux résultats des changements (p. ex. les ramifications sur le plan du mérite).
6. Les pratiques remarquables et les points d'apprentissage.

LE ROYAUME-UNI

1. Les principaux acteurs

Le Bureau du Cabinet britannique est responsable de la gestion des ministères. Il relève du premier ministre qui est également ministre de la Fonction publique. (Le Bureau de la fonction publique a été intégré au Bureau du Cabinet en 1999). La majeure partie des responsabilités de gestion des ressources humaines ont été transférées aux ministères, mais le Bureau du Cabinet assure le leadership central de la gestion des ressources humaines en établissant un cadre pour la dotation ministérielle et en conseillant ces derniers sur des questions comme le recrutement, l'égalité d'accès à l'emploi, la rémunération et les pensions ainsi que la formation et le perfectionnement.

En outre, le Bureau des commissaires de la fonction publique veille au respect des principes de sélection au mérite en tenant des concours justes et ouverts dans les ministères et les organismes, et le Bureau du commissaire des nominations publiques surveille et fournit des conseils sur les nominations ministérielles aux organismes publics et mène enquête lorsqu'il y a des plaintes. Le Centre d'études en gestion et en politiques est chargé des questions de perfectionnement et d'apprentissage des gestionnaires du secteur public.

2. Les enjeux clés

La réforme substantielle de la fonction publique qui a commencé avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur (le gouvernement Thatcher) en 1979 se poursuit aujourd'hui. Pendant quelques années on a mis l'accent sur la nécessité de faire des économies en éliminant les gaspillages et en réduisant les effectifs. Au début des années 1980, le point de mire de cette réforme s'est peu à peu déplacé vers l'économie, l'efficience et l'efficacité du fonctionnement de la machine gouvernementale, puis, vers le milieu des années 1980, le mouvement a englobé les grandes privatisations et le transfert subséquent d'un grand nombre d'employés vers le secteur privé. La réforme massive du secteur public a commencé vers la fin des années 1980. Cet exercice comprenait la poursuite des privatisations, l'insistance sur la mesure du rendement, la réduction des effectifs des ministères centraux et la création (avant avril 1997) de 132

organismes exécutifs englobant environ 75 p. 100 de la fonction publique. Ces réformes étaient motivées en grande partie par le désir d'appliquer au gouvernement les mécanismes et les pratiques utilisées dans le secteur privé.

Le gouvernement travailliste (Blair) qui a pris le pouvoir en 1997 a maintenu le cap des réformes. Le *White Paper on Modernising Government* (Livre blanc sur la modernisation du secteur public) a été publié en mars 1999. Parmi les objectifs de gestion des ressources humaines mentionnés dans le Livre blanc, soulignons :

- augmenter les effectifs de la fonction publique;
- accroître la mobilité interministérielle;
- nommer les employés jeunes et capables aux postes plus élevés, plus rapidement;
- faire en sorte que les systèmes des ressources humaines fournissent des motivations en matière d'innovation, de collaboration et d'excellence dans la prestation des services;
- mettre les systèmes de rémunération au rendement à contribution comme moyen efficace de récompenser l'excellence de la prestation, l'innovation et l'amélioration continue;
- éliminer la sous-représentation de groupes comme les femmes, les minorités ethniques et les personnes handicapées;
- donner aux employés de la formation sur les nouveaux modes de travail et leur permettre d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour répondre aux demandes croissantes.¹

3. Les stratégies

La principale stratégie mentionnée dans le Livre blanc pour aborder les questions de gestion des ressources humaines provenait du Rapport sur la réforme de la fonction publique que Sir Richard Wilson, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique intérieure, a remis au Cabinet en décembre 1999. Il s'agissait d'une stratégie vaste et ambitieuse articulée autour de six grands thèmes :

- Assurer un leadership plus fort avec un sentiment accru de ses objectifs – mettre au point un style de leadership organisationnel plus conscient de ses orientations, de ses objectifs et de ses valeurs;
- Assurer une gestion plus serrée du rendement – mettre en place des systèmes pour motiver et récompenser les éléments très performants, qu'il s'agisse de personnes ou d'équipes, et pour s'occuper des éléments dont le rendement laisse à désirer;

¹ Royaume-Uni, Cabinet Office, *Modernising Government* (London. Cabinet Office, mars 1999), Cmd. # 4310, p. 61-2. <http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/index.htm>.

- Améliorer considérablement la diversité;
- Offrir plus de services ouverts pour attirer et perfectionner les talents – perfectionner le personnel à tous les échelons afin de réaliser leur plein potentiel est un engagement clé;
- Proposer un meilleur « marché » aux employés – adopter des nouveaux modes de travail non bureaucratiques et établir un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle;
- Une meilleure planification des activités – adopter une approche cohérente en matière de planification, d'établissement des aspirations et de cibles mesurables.²

Les 5 premiers thèmes ont été spécifiquement conçus pour améliorer la gestion des ressources humaines.

4. La mise en oeuvre

Le Conseil de gestion de la fonction publique, qui regroupe tous les chefs permanents des principaux ministères sous la présidence de Sir Richard Wilson, surveille les progrès du processus de réforme. Entre autres initiatives de gestion des ressources humaines,

- les secrétaires permanents ont été chargés de faire valoir chacun des six thèmes;
- tous les ministères ont échafaudés leurs propres plans d'action et ils ont reçu des fonds pour soutenir les initiatives de réforme;
- on a créé une division de gestion du changement au sein du Bureau du Cabinet pour faire évoluer et coordonner l'ensemble du programme de changement;
- le Centre d'études en gestion et en politiques a mis au point des cours et des activités de perfectionnement afin de soutenir le programme de réforme;
- on a établi un réseau d'agents du changement partout dans la fonction publique pour partager l'expérience et les pratiques exemplaires.

On a élaboré un plan d'action détaillé et des rapports sur les progrès du gouvernement dans son ensemble et l'évolution de chaque ministère en particulier sont régulièrement publiés sur le site Web de la réforme de la fonction publique³.

5. Les résultats déterminants

² Royaume-Uni, Progress Report against the Executive Summary of the Modernising Government White Paper 1999 (Rapport provisoire aux fins du Résumé du Livre blanc de 1999 sur la modernisation du secteur public). http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/summary_progress.

³ <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice-reform/content.htm>.

Bon nombre de réformes apportées entre 1979 et 1997 avaient d'importantes ramifications dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Parmi celles-ci, on remarque une série d'initiatives visant à permettre aux ministères et aux organismes de se montrer plus souples sur le plan de la rémunération, du recrutement ainsi que de la formation et du perfectionnement. La Loi de 1992 sur la fonction publique (fonctions de gestion), par exemple, a facilité le transfert des responsabilités centrales aux ministères et aux organismes. On a mis sur pied plusieurs initiatives importantes dans le but de promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi pour les groupes sous-représentés. En 1996, on a adopté un Code de la fonction publique (dont il est question ci-dessous).

Le processus de réforme engendré par le Livre blanc de 1997 sur la modernisation du secteur public en est encore à ses débuts, mais les progrès, y compris les comptes rendus des initiatives ministérielles, font l'objet d'un rapport annuel pour chacun des six thèmes stratégiques⁴. Voici un résumé de rapports sur quatre de ces thèmes :

Leadership – Le Conseil de gestion de la fonction publique a élaboré un nouveau cadre de compétences où il décrit les attentes quant à la façon dont les cadres supérieurs dirigent leurs employés et mettent les politiques à exécution. Ce cadre est un élément majeur du nouveau système de gestion de la rémunération et du rendement pour les cadres supérieurs de la fonction publique. Le Centre d'études en gestion et en politiques a créé un programme en vue de soutenir les ministres et les cadres supérieurs dans leur rôle de leadership.

Gestion du rendement – On a adopté un nouveau système de gestion de la rémunération et du rendement des 3 000 personnes des échelons supérieurs de la fonction publique. Des augmentations des salaires seront accordées selon la « contribution relative » et des primes sous forme de bonus seront décernées à ceux et celles dont le rendement sera exceptionnel.

Diversité – Chaque ministère s'est doté d'un plan d'action en matière de diversité et s'est fixé des objectifs qui serviront de jalon pour mesurer le rendement. Les buts visés pour l'ensemble de la fonction publique en 2004-2005 sont les suivants : 35 p. 100 de femmes chez les cadres supérieurs de la fonction publique (comparativement à 17,8 p. 100 en 1998); 3,2 p. 100 de minorités ethniques (comparativement à 1,6 p. 100 en 1998). En 1999-2000, le pourcentage de femmes est passé de 18 à 20 p. 100 et celui des minorités ethniques de 1,7 à 2,1 p. 100.

Attirer et perfectionner les talents – Le nombre de nominations aux postes supérieurs de la fonction publique par voie de concours ainsi que le nombre d'affectations provisoires et permanentes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, ont considérablement augmenté. À l'heure actuelle, on mène une initiative visant à cerner les compétences qui seront

⁴ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/civilservicereform/csannualreport/html.htm>.

indispensables au XXI^e siècle, à cerner les lacunes et à mettre au point une stratégie susceptible de rectifier la situation.

6. Les pratiques et les leçons notables

a) Le mérite

Les commissaires de la fonction publique sont indépendants des ministres; ils sont nommés directement par la Couronne en vertu d'une prérogative royale. Leur secteur de compétence comprend la fonction publique intérieure et le service diplomatique, mais ne s'étend pas aux autres éléments de la fonction publique ou des organisations publiques non ministérielles.

Le décret de 1995 sur la fonction publique confie aux commissaires la responsabilité de veiller au respect du principe de la sélection au mérite fondé sur des concours justes et ouverts, de publier un Code du recrutement expliquant l'interprétation et l'application du principe du mérite, de vérifier les systèmes de recrutement des ministères et organismes, d'approuver les nominations externes à des postes supérieurs de la fonction publique et, depuis 1996 (exclusivement pour la fonction publique intérieure) de trancher les appels portant sur questions d'intégrité et de conscience en vertu du Code de la fonction publique.

Le Code de recrutement⁵ propose quatre principes de concours ouverts et justes, et de sélection au mérite :

- a) les candidats doivent avoir un accès égal et raisonnable à l'information sur l'emploi et ses exigences ainsi que sur le processus de sélection;
- b) les candidats doivent être jugés de manière égale sur la base de leurs mérites à chaque étape du processus de sélection;
- c) le processus de sélection doit être fondé sur des critères pertinents appliqués de manière constante à tous les candidats;
- d) les techniques de sélection doivent être fiables et prévenir les partis pris.

Pour être conforme à la politique de la fonction publique, le processus entier doit être empreint du principe de l'égalité d'accès.

Les commissaires de la fonction publique surveillent et font un compte rendu annuel du degré de conformité des ministères et des organismes aux principes du Code de recrutement.

Bien que le Code de recrutement soit plus spécifique que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* du Canada quant à la manière dont il convient d'interpréter et d'appliquer le principe

5 <http://www.open.gov.uk/ocsc/rcpart1.htm>.

du mérite, le Code n'est pas enchâssé dans la Loi. Ainsi, le Canada aurait plus intérêt à se pencher sur le modèle australien (dont il est question à la section suivante) qui intègre une définition du mérite en plusieurs parties à sa nouvelle Loi de 1999 sur la fonction publique.

b) **Le Code de la fonction publique et l'énoncé de la vision et des valeurs**

Le Code

En 1996, le Code de la fonction publique (légèrement révisé en 1999) a instauré un cadre constitutionnel déterminant les paramètres qui régissent le travail de tous les fonctionnaires et les valeurs qu'ils doivent manifester. Le Code, reproduit en entier à l'annexe A, fait partie intégrante des conditions d'emploi pour tous les fonctionnaires. Le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a cité ce Code comme un modèle que pourrait éventuellement adopter l'administration canadienne. Il importe cependant d'envisager ce Code dans le contexte des fonctions et des responsabilités des ministres établies dans le Code ministériel. Ce document établit :

« que les ministres ont le devoir de considérer soigneusement et de soupeser les conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ou de tout autre source dans leur processus décisionnel; ils ont le devoir de maintenir l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas demander aux fonctionnaires d'agir de manière qui va à l'encontre du Code de la fonction publique; le devoir de veiller à ce que personne n'abuse de son influence sur les nominations à des fins partisans; le devoir de respecter les obligations d'un bon employeur quant aux conditions de travail de leurs employés. Il ne faut jamais demander aux fonctionnaires de s'engager dans des activités susceptibles de jeter un doute sur leur impartialité politique ou d'engendrer des critiques à l'effet que les gens qui sont payés à même les fonds publics servent les fins des partis politiques. »

Étant donné les incertitudes concernant les relations qu'il convient d'entretenir entre ministres et fonctionnaires au Canada, ce genre d'énoncé pourrait s'avérer très utile dans le contexte canadien, sans doute en l'intégrant à un énoncé des valeurs ou à un code de conduite.

Le Code de la fonction publique prescrit également aux fonctionnaires de signaler les situations où on leur a demandé d'agir de manière illégale, inappropriée ou immorale et de transmettre les preuves d'activités illégales ou les questions qui soulèvent des problèmes de conscience. Une approche de ce genre dans le contexte canadien pourrait avantageusement remplacer nos lois sur la dénonciation.

La vision et les valeurs

L'Énoncé de la vision et des valeurs de la fonction publique, adopté par le Conseil de gestion de la fonction publique en juillet 2000 (reproduit partiellement à l'annexe B), a été conçu pour insuffler vie aux valeurs de la fonction publique. L'énoncé des valeurs contient des éléments qui chevauchent ceux du Code de la fonction publique, mais avec certaines différences. En plus du Code et de son énoncé de valeur ajouté en 1999, plusieurs autres documents sont une source de conseils sur les valeurs et l'éthique à l'intention des fonctionnaires. La liste de ces documents qui figure sur le site Web sur les normes et l'éthique à la fonction publique (Civil Service Ethics and Standards) laisse entrevoir le besoin, dans le contexte canadien, de présenter les lois, les règlements et les lignes directrices sur les valeurs et l'éthique dans un format cohérent, interconnecté et facile à comprendre.

c) **Le programme de Charte d'action**

En 1999, le gouvernement s'est joint aux syndicats de la fonction publique pour entériner la Charte d'action pour la rectification de la sous-représentation des minorités ethniques dans la fonction publique. On a donc invité les chefs de ministères et d'organismes à appuyer officiellement le programme et à s'engager à promouvoir l'égalité raciale au sein de leurs organisations, à encourager les minorités ethniques à poser leurs candidatures aux postes supérieurs de la fonction publique, à garantir une culture de travail non discriminatoire dans la fonction publique, à veiller à ce que les employés qui appartiennent aux minorités ethniques aient des chances d'avancement et à démontrer ce fait à tous les employés. Ce genre de collaboration entre la fonction publique et les syndicats pour aider à régler le problème de la sous-représentation des groupes désavantagés est une approche qu'il serait possible d'adapter en vue de l'utiliser ailleurs.

AUSTRALIE

1. Les principaux acteurs

Le ministère et le Cabinet du premier ministre sont responsables de la coordination de l'administration publique, de l'aide au Cabinet et à ses comités ainsi que des conseils stratégiques et du soutien administratif au premier ministre. Le ministère est la principale source de conseils stratégiques en matière de gestion de la fonction publique, y compris la gestion des ressources humaines. Le secrétaire du ministère est également chef de la fonction publique. Comme nous l'expliquons ci-dessous, la fonction publique et la Commission chargée de la protection du mérite sont également des intervenants clés dans le processus de gestion des ressources humaines. Cependant, chaque ministère et organisme du gouvernement assume la majeure partie des responsabilités quant à la gestion des ressources humaines.

2. Les enjeux clés

Entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990, l'Australie a connu une réforme constante de sa fonction publique, y compris de nombreux changements sur le plan de la gestion des ressources humaines. Cette réforme a été entreprise en réponse à l'opinion voulant que le secteur public en Australie soit beaucoup trop grand et omniprésent, et, plus particulièrement, à la perception de certains citoyens qui estimaient

- que la fonction publique gaspillait des ressources humaines, financières et matérielles et que ses structures étaient trop centralisées, hiérarchisées et rigides;
- que les fonctionnaires, particulièrement aux échelons supérieurs, n'étaient pas suffisamment sensibilisés aux objectifs du gouvernement élu lorsque ceux-ci allaient à l'encontre de la conception qu'ils se faisaient de l'intérêt public;
- que les fonctionnaires ne manifestaient pas assez de sympathie envers les besoins et les aspirations des citoyens et qu'ils ne fournissaient pas suffisamment d'information ou qu'ils ne menaient pas assez de consultations publiques;
- que les structures organisationnelles rigides et encombrantes décourageaient les initiatives des fonctionnaires;
- qu'il existait un parti pris dans les procédures de recrutement et de promotion en faveur de certains groupes sociaux ou éducationnels, il fallait donc établir un équilibre entre l'efficacité et l'équité.⁶

Dans le but de régler ce problème, on a procédé à diverses réformes sur le plan des structures, des finances et des ressources humaines. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, un haut fonctionnaire a fait remarquer que durant les années 1980, on avait vu un transfert considérable dans les processus de recrutement, d'avancement, de discipline, de redéploiement et de retranchement dans le secteur de la gestion des ressources humaines. « En effet, en 1987, on avait poussé tellement loin l'exercice du transfert des responsabilités de gestion du personnel qu'on a décidé de remplacer l'ancien Conseil de la fonction publique par une Commission de la fonction publique chargée d'élaborer des normes, de donner des conseils et de la formation, et de veiller à la mise en oeuvre des éléments de gestion des ressources humaines confiés à chaque ministère et organisme.⁷

Dans le cadre des dispositions pour la succession du Conseil de la fonction publique, on a créé en 1987 un Conseil consultatif pour la gestion chargé de conseiller le gouvernement sur les importantes questions de gestion de la fonction publique australienne (FPA) et pouvant servir de

⁶ Williams, Helen, « Perceptions and Performance : The Australian Public Service Experience », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, n° 1 (mars 2001), p. 50-51.

⁷ Keating, Michael, « Quo Vadis? Challenges of Public Administration », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, n° 2 (juin 1989), p. 125.

forum pour l'examen des grands enjeux de gestion à l'échelle de la fonction publique. Le Conseil consultatif pour la gestion a préparé un nombre impressionnant de documents de travail abordant divers aspects de la réforme de la gestion, lesquels ont d'ailleurs eu une influence considérable sur les réformes qui ont eu lieu au cours des dix années suivantes.

En 1996, l'Australie a relancé et redoublé les efforts d'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la FPA. Le nouveau gouvernement (élu en mars 1996) s'était donné pour objectif « de faire bénéficier la FPA d'une plus grande autonomie de gestion et de fournir davantage de flexibilité au statut de l'emploi tout en préservant l'éthique traditionnelle⁸. » Dans un document de travail diffusé en novembre 1996, on énonce les principaux points de cet effort :

- les dispositions concernant les conditions de travail dans la fonction publique doivent dans la mesure du possible s'appuyer sur celles qui sont en vigueur dans le secteur privé;
- il faut introduire beaucoup plus de flexibilité dans la façon dont on gère le personnel;
- les directeurs d'agence doivent rendre compte de la façon dont ils dirigent leurs organisations, et être les plus autonomes possible dans la gestion de leurs moyens financiers et humains;
- la quantité de procédures d'origine législative et professionnelle qui impose à l'administration publique des frais généraux élevés doit disparaître;
- l'idée d'une fonction publique australienne qui fonctionne comme un marché du travail unique se définissant par des normes d'emploi communes n'est plus adaptée;
- L'éthique et les valeurs communiquées qui distinguent l'administration publique doivent être conservées⁹.

3. Les stratégies

On a choisi les mesures législatives comme principale stratégie pour atteindre ces objectifs, notamment au moyen de la Loi sur la fonction publique de 1999 (expliquée ci-dessous).

Le ministre délégué auprès du premier ministre chargé de la fonction publique a annoncé en juin 1996 que la Loi sur la fonction publique de 1922 ferait l'objet d'une réforme considérable. Dans

⁸ OCDE, *Évolutions dans le domaine de la gestion publique en Australie : mise à jour 1998*, p. 1.
<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98au.htm#D>

⁹ Ibid., p. 1-2.

un document publié en mai 1997¹⁰, on déclarait que la nouvelle Loi sur la fonction publique comblerait des lacunes et des omissions de l'actuel cadre législatif de l'emploi dans la fonction publique. Parmi les déficiences visées du cadre actuel, mentionnons :

- la mission de la fonction publique n'est pas clairement identifiée;
- l'éthique de la fonction publique n'est pas définie;
- La nécessité d'une fonction publique non partisane et apolitique n'est pas reconnue;
- les directives émanant d'un ministre qui concernent les décisions à caractère individuel relatives au personnel ne font l'objet d'aucune interdiction;
- la notion de mérite donne lieu à des références dispersées et contradictoires, mais il n'y a aucune formulation claire du principe même du mérite et de la manière de l'appliquer;
- on n'y trouve aucun code de conduite;
- Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs respectifs des ministres, des secrétaires de ministère et du commissaire à la Fonction publique ne sont pas indiqués;
- Il n'est pas explicitement prévu que le commissaire à la Fonction publique fera rapport au Parlement sous couvert du ministre¹¹.

En guise de stratégie, le gouvernement entendait se servir de la nouvelle Loi sur la fonction publique pour reconnaître officiellement :

- qu'il faut diriger la fonction publique comme tout le reste du marché du travail, sauf lorsqu'il est contre indiqué de le faire pour des raisons de politiques publiques;
- que pour donner aux organismes la souplesse dont ils ont besoin pour satisfaire les exigences des divers milieux de travail, il importe de lancer un mouvement pour s'éloigner des prescriptions et des règlements et faire place à une fonction publique gouvernée par ses valeurs;
- qu'il doit y avoir un transfert considérable des pouvoirs de l'employeur aux dirigeants d'organismes afin qu'ils puissent être plus directement tenus responsables de l'utilisation de ces pouvoirs¹².

4. La mise en oeuvre

a) Les relations de travail

¹⁰ *The Public Service Act 1997 -- accountability in a devolved management framework*, citée dans *ibid.*, p. 2.

¹¹ *Ibid.*

¹² Williams, « Perceptions and Performance », p. 53.

La Loi de 1996 sur les relations de travail s'applique aux relations professionnelles dans le secteur public et dans le secteur privé. Cette loi a pour but de promouvoir une culture de coopération entre employeurs et employés et ainsi engendrer un marché du travail souple et juste. Dans les organismes de la FPA, l'objectif est de lier l'amélioration de la rémunération et des conditions de travail des employés à une augmentation de la productivité et du rendement dans chaque organisme. À l'intérieur des vastes paramètres que le gouvernement a établis, les dirigeants d'organismes sont autorisés à prendre des ententes directement avec les employés. « Les paramètres laissent les coudées franches pour définir des conditions et une rémunération parfaitement adaptées aux exigences particulières du plan d'activité de l'organisme, en se fondant sur le principe que les améliorations de salaire et de conditions doivent être liées à des gains sur le plan de la productivité et financées à même ces gains¹³. »

b) **Loi sur la fonction publique**

La nouvelle Loi sur la fonction publique (PS Act), qui est entrée en vigueur le 5 décembre 1999, est environ quatre fois moins volumineuse que la Loi de 1922. Il est particulièrement intéressant de souligner les dispositions de la Loi :

- qui accordent à la Commission chargée de la fonction publique des pouvoirs considérables quant à la tenue d'enquêtes, à l'évaluation et à la reddition de comptes;
- qui établissent l'importance des valeurs et de la culture que le Parlement souhaite voir dans la fonction publique australienne;
- qui énoncent clairement à l'intention de la FPA et du peuple d'Australie le genre de conduite que l'on attend des fonctionnaires;
- qui déterminent le rôle et les pouvoirs des dirigeants d'organismes et la nature de leurs relations avec les ministres.

La Commission chargée de la fonction publique et de la protection du mérite sert le commissaire de la Fonction publique et fournit un soutien administratif au commissaire indépendant de la protection du mérite. Le commissaire de la Fonction publique (le commissaire) conseille et oriente les organismes plutôt que d'imposer des règles et cherche à collaborer avec les organismes en vue de promouvoir les pratiques souhaitables dans l'administration publique. Le commissaire joue un rôle central dans la promotion et l'évaluation de l'implantation des valeurs et du code de conduite de la fonction publique australienne.

Le commissaire

¹³ Ibid.

a des pouvoirs transférés et des responsabilités stratégiques¹⁴. En vertu de la Loi sur la fonction publique de 1999, «[TRADUCTION] le commissaire doit faire un rapport annuel au Parlement sur ses états de service. Ce rapport doit normalement inclure une évaluation du degré d'efficacité avec lequel les organismes ont intégré les valeurs de la FPA et du caractère adéquat de leurs systèmes et procédures visant à assurer la conformité au Code de conduite...»

Les autres responsabilités *transférées par la loi* sont :

- la participation à diverses décisions d'emploi concernant les cadres supérieurs;
- la mise en place des changements apportés à la machine gouvernementale;
- la tenue d'enquêtes et d'évaluations ainsi que l'examen des pratiques de gestion des ressources humaines;
- la tenue d'enquêtes sur les dénonciations faites par les fonctionnaires.

Les responsabilités *stratégiques* sont :

- la promotion et le maintien du principe du mérite;
- l'élaboration de politiques et de pratiques de gestion des ressources humaines sur le plan du recrutement, de la sélection, de la mobilité, de la conduite, du rendement, du redéploiement et de la retraite;
- le développement du leadership ainsi que la promotion et la reddition de comptes sur la diversité en milieu de travail dans la FPA.

En vertu de la Loi sur la fonction publique de 1999, il incombe au commissaire de la Protection du mérite d'examiner certaines décisions des organismes en ce qui concerne les employés de la fonction publique australienne. Ce commissaire joue un rôle un peu semblable à celui d'un ombudsman lorsque les fonctionnaires déposent des plaintes relatives à leur emploi; lui seul (ou elle seule) a le pouvoir de recommander et de faire un rapport.

La Loi sur la fonction publique de 1999 établit un ensemble de *Valeurs* et un *Code de conduite* de la FPA. Parmi les valeurs énoncées dans la Loi, on retrouve notamment le mérite, la responsabilisation, la faculté d'adaptation, la prestation des services, l'accent sur les résultats et l'équité en matière d'emploi. (Voir l'annexe C pour consulter la liste complète). Les valeurs de la fonction publique australienne sont implantées par l'intermédiaire des directives du commissaire de la Fonction publique, du Code de conduite ainsi que par l'obligation des dirigeants d'organismes de promouvoir et de veiller au respect des valeurs.

Le commissaire de la Fonction publique est tenu d'émettre des directives pour veiller à ce que la FPA intègre et respecte les valeurs. Il est chargé par la loi d'évaluer dans quelle mesure les

¹⁴ <http://www.psmpc.gov.au/about/commissionerrole.htm>

organismes intègrent et respectent les valeurs, et de déterminer si les systèmes et les procédures des organismes pour veiller à la conformité avec le Code de conduite de la fonction publique australienne sont adéquats. Le Code contient des dispositions sur des questions comme l'honnêteté, le soin et la diligence, le respect et la courtoisie, le respect de la loi, la confidentialité et la nécessité d'éviter les conflits d'intérêt. (Voir l'annexe D pour consulter la liste complète.)

c) **Le Comité consultatif de gestion**

Le Conseil consultatif de gestion, dont nous avons déjà parlé, a été remplacé en vertu de la Loi sur la fonction publique par un Comité consultatif de gestion qui remplit le même rôle, soit de conseiller le gouvernement sur les questions touchant à la gestion de la fonction publique. Ce comité est présidé par le secrétaire du ministère et du Cabinet du premier ministre. Tous les autres secrétaires ministériels ainsi que le commissaire de la Fonction publique et d'autres personnes nommées par le secrétaire en font partie.

5. **Les résultats déterminants**

a) **Les relations de travail**

En 2000, les dirigeants d'organismes avaient négocié des conventions en vertu de la Loi sur les relations de travail pour presque tous les groupes d'employés de la FPA. Dès 1998, le gouvernement signalait que les ententes engendraient un important changement de culture sous la forme d'une attention accrue portée à l'amélioration de la productivité et des services¹⁵. La variété des facteurs de motivation sur les plans de la rémunération et des conditions de travail, liés au rendement, qui ont fait l'objet de l'entente contribue à grossir l'importance accordée à l'obtention de résultats. Certains employeurs de la fonction publique australienne ont cependant laissé entendre qu'ils étaient inquiets de l'augmentation de la disparité des salaires et des conditions de travail d'un organisme à l'autre. Certaines de ces inquiétudes découlent « d'un sentiment que les organismes ne partent pas tous à pied d'égalité dans leur capacité d'offrir des avantages salariaux et, en ce qui concerne la rémunération au rendement, d'un certain manque de confiance dans l'objectivité du processus¹⁶. »

b) **Les valeurs et le mérite**

Il est encore trop tôt pour évaluer avec une certaine assurance l'incidence des Valeurs et du Code de conduite de la FPA. Il est toutefois intéressant de souligner que le cadre de gestion fondé sur les valeurs créé par la Loi sur la fonction publique permet aux organismes de jouir

¹⁵ OCDE, « Évolutions dans le domaine de la gestion publique en Australie : mise à jour 1998 ».

¹⁶ Williams, « Perceptions and Performance », p. 54.

d'une plus grande liberté d'action dans le recrutement et la gestion de leurs employés. Puisque les valeurs sont nécessairement sujettes à interprétation, laquelle peut varier d'un organisme à l'autre et même au sein d'un même organisme, ceux-ci doivent examiner comment ces valeurs se traduisent dans les activités quotidiennes.

Selon le commissaire à la Fonction publique actuel, « l'élimination officielle des prescriptions et des règlements centralisés, et le fait d'accorder plus d'importance aux valeurs en tant que fondement des processus fonctionnels et décisionnels à la fonction publique a contribué à concentrer l'attention politique sur la nécessité d'articuler ces valeurs. L'intégration des valeurs traditionnelles et modernes à la Loi sur la fonction publique de 1999 constitue un jalon important dans la démarche de la FPA visant à définir ses relations de travail avec les ministres¹⁷. »

Parmi les valeurs stipulées dans la Loi, deux valent d'être mentionnées ici. La première est le *mérite*. La Loi sur la fonction publique de 1999 (paragraphe 10(2)) définit le mérite en prévoyant qu'une décision d'embauche ou d'avancement est fondée sur le mérite :

- a) si on a évalué, à l'aide d'un processus de sélection concurrentiel, à quel point les candidats conviennent au poste;
- b) si l'évaluation est fondée sur la relation entre les qualités professionnelles du candidat et les qualités professionnelles requises pour le poste;
- c) si l'évaluation est axée sur la capacité relative des candidats d'obtenir les résultats attendus du poste;
- d) si l'évaluation est la principale considération dans la prise de décision.

En outre, le patronage et le favoritisme sont interdits à l'article 17 de la Loi, tandis qu'à l'article 19, on prévoit que les dirigeants d'organismes ne sont pas sujets aux directives du ministre quant à l'emploi de personnes données.

La deuxième valeur importante qui est cruciale pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique australienne est la diversité. Dans les Valeurs de la FPA, on déclare que « c) la FPA fournit un milieu de travail exempt de discrimination qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle dessert, et en profite », et que « g) la FPA offre ses services au public australien de façon équitable, impartiale, efficace et courtoise, et est réceptive à la diversité du public australien. » Comme toutes les autres valeurs de la FPA, il incombe au commissaire de la Fonction publique d'émettre des directives pour veiller à ce que la valeur de diversité soit respectée, d'évaluer dans quelle mesure les organismes maintiennent cette valeur et d'évaluer l'efficacité des systèmes dont ils se sont dotés pour ce faire.

6. Les pratiques et les leçons notables

¹⁷ Ibid., p. 58.

a) Les valeurs

Contrairement au Canada, l'Australie énonce clairement, de manière cohérente et très visible dans sa législation les valeurs sur lesquelles les décisions qui concernent la fonction publique et la conduite de celle-ci seront fondées.

Les valeurs sont devenues une dimension centrale de la fonction publique australienne en général, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines. À cette insistance sur les valeurs s'ajoute une insistance connexe sur l'éthique. Les Valeurs et le Code de conduite sont tous deux enchâssés dans la Loi sur la fonction publique de 1999. Ils sont explicitement liés par une disposition dans l'énoncé sur les Valeurs, stipulant que « la fonction publique australienne s'est dotée des normes d'éthique les plus élevées qui soient », ainsi que par une disposition du Code où l'on précise ceci : «...un employé de la fonction publique australienne doit en tout temps se conduire conformément aux Valeurs de la fonction publique australienne et de manière à protéger l'intégrité et la bonne réputation de la fonction publique australienne ». L'intention consiste, en grande partie, à promouvoir une culture cohérente et partagée, fondée sur les valeurs et l'éthique, partout dans la fonction publique australienne à la lumière des pouvoirs de gestion considérables qui ont été transférés aux organismes.

La Loi sur la fonction publique énumère 15 valeurs distinctes, tant des valeurs traditionnelles que des valeurs dites nouvelles. Dans leurs écrits, les universitaires laissent entendre qu'étant au nombre de 15, les valeurs sont beaucoup trop nombreuses, mais il convient de souligner que cette liste de valeurs est le résultat d'un effort visant à amener les deux partis à appuyer la loi et que plusieurs d'entre elles ont été ajoutées à la liste durant le processus législatif. L'inclusion de certaines nouvelles valeurs (p. ex. produire des résultats, gérer le rendement) vise à faire évoluer la culture de la fonction publique australienne dans une direction donnée tout en préservant les valeurs traditionnelles comme la responsabilisation.

b) **Le Rapport sur la situation dans la fonction publique**

La commission de la Fonction publique présente un Rapport annuel et un Rapport sur la situation dans la fonction publique. Le premier est semblable au Rapport annuel de la Commission de la fonction publique du Canada, mais le deuxième est considérablement différent du Rapport annuel sur la situation dans la fonction publique que remet le chef de la fonction publique du Canada au premier ministre. La version australienne du Rapport sur la situation dans la fonction publique est un document volumineux qui traite en détails des problèmes, des défis et des réalisations de la fonction publique en établissant un lien entre, d'une part, ces éléments et, d'autre part, les Valeurs et le Code de conduite de la FPA. Le rapport

comprend, en outre, des commentaires critiques sur le rendement de la fonction publique et certains éléments spécifiques de ce rendement.

Un équivalent canadien de cette source unique d'information et d'analyse sur la situation dans la fonction publique pourrait aider les citoyens et les politiciens à mieux comprendre les activités, les défis et le rendement de la fonction publique. Bien sûr, un document de cette nature a toujours le potentiel de provoquer un débat partisan, mais jusqu'à présent en Australie, le rapport a reçu l'appui des deux partis¹⁸.

NOUVELLE-ZÉLANDE

1. Les principaux acteurs

En Nouvelle-Zélande, la plupart des responsabilités de gestion des ressources humaines ont été transférées aux ministères, lesquels sont dirigés par des cadres supérieurs qui relèvent des ministres. Les trois organismes centraux – le ministère et le Cabinet du premier ministre, le Trésor et la Commission des services gouvernementaux – assurent le leadership, la coordination et les conseils sur la gestion du secteur public. La Commission des services gouvernementaux est le seul organisme qui assure une certaine gestion centralisée des ressources humaines. Cet organisme est dirigé par un commissaire qui relève du ministre des Services gouvernementaux.

2. Les enjeux clés

La crise financière de 1984, agencée aux vastes forces économiques, politiques et intellectuelles a précipité l'énorme restructuration de l'économie et de l'administration publique. Cette massive refonte du secteur public englobait, entre autres, des initiatives bien connues visant à établir des entreprises d'État, à déréglementer des industries et privatiser certains biens de l'État.

Nombreux étaient ceux qui estimaient que le secteur public contribuait aux problèmes économiques du pays, jugeant « qu'il a une main-d'oeuvre excessive, offre des conditions d'emploi rigides et n'endure que très peu de conséquences pour son absence de rendement¹⁹ ». À cette époque, la structure de la fonction publique, ses systèmes et son fonctionnement étaient très « bureaucratisés ». La Commission des services gouvernementaux était l'employeur de tous les fonctionnaires; elle nommait tous les dirigeants de ministères et exerçait un contrôle sur, entre autres aspects de l'administration, la rémunération, les conditions de travail et l'avancement de tous les employés. On percevait la fonction publique comme un service de

¹⁸ Discussion avec Helen Williams, commissaire de la Fonction publique australienne, 23 avril 2001.

¹⁹ Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension*, janvier 1998. <http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm>.

carrière offrant des avantages indûment fondés sur l'ancienneté, qui recrutait très peu à l'extérieur de ses rangs et dont les recours étaient longs et complexes. La fonction publique « était un service de carrière unifié et impartial sur le plan politique. Au début des années 1980, très alourdie par les règles (particulièrement sur le plan des relations avec le personnel et les professions), la fonction publique était généralement jugée inefficace ²⁰. »

En plus de la grande restructuration effectuée à coups de corporatisation, de déréglementation et de privatisation, beaucoup estimaient que la solution à ces problèmes consistait à réduire les contrôles et à confier les fonctions de gestion du Trésor et de la Commission des services gouvernementaux aux ministères.

3. Les stratégies

Le gouvernement a choisi de relever les énormes défis en matière de ressources humaines et financières du milieu des années 1980 en adoptant des mesures législatives. On a donc promulgué quatre grandes lois pour instaurer les réformes. Une d'entre elles – la Loi de 1988 sur le secteur public – était axée sur la réforme du régime de gestion des ressources humaines. La conviction du gouvernement que l'adoption ou l'adaptation des pratiques et des facteurs de motivation du secteur privé ne pouvait qu'améliorer le rendement de la fonction publique était un des principaux éléments sous-jacents de cette loi. On a soutenu que les cadres qui dirigeaient les ministères, en particulier, et les gestionnaires en général parviendraient à donner un rendement plus efficient et plus efficace si on leur transférait de vastes pouvoirs de gestion sur leurs ministères tout en les tenant responsables de produire des résultats de toute première qualité. En outre, on a soutenu qu'il serait souhaitable d'ouvrir le système des nominations, jusque là « fermé », en annonçant tous les postes vacants de manière à recruter plus de gens à l'extérieur de la fonction publique. Ainsi, on espérait, entre autres, donner à la fonction publique un regain de cette énergie et de cette créativité qu'on associe généralement aux gestionnaires du secteur privé.

4. La mise en oeuvre

La Loi de 1988 sur le secteur public transférait les responsabilités de gestion des ressources humaines de la Commission des services gouvernementaux aux dirigeants des ministères. Le rôle de la Commission des services gouvernementaux est donc passé de celui « d'employeur et de gestionnaire de la fonction publique à celui d'employeur des dirigeants et de conseiller du gouvernement sur la gestion du secteur public²¹. » Les dirigeants doivent conseiller les ministres

²⁰ Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Londres : Oxford University Press, 2000), p. 255-256.

²¹ OCDE, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, 1999.
<http://www.oecd.org/puma/country/newzland.htm#Reports>.

et veiller à la gestion efficiente, efficace et économique de leurs ministères. Les responsabilités spécifiques en gestion des ressources humaines sont, entre autres :

- veiller à l'application de la politique des ressources humaines en conformité au principe du « bon employeur, soit un employeur dont les politiques des ressources humaines contiennent des dispositions généralement perçues comme nécessaires pour le traitement juste et équilibré des employés dans tous les aspects de leur travail », y compris la dotation au mérite et les programmes d'équité en matière d'emploi;
- veiller à que « tous les employés respectent des normes d'intégrité, de conduite et de préoccupation de l'intérêt public »;
- travailler avec la Commission des services gouvernementaux pour mettre au point et maintenir un Service des cadres supérieurs.

Il convient de noter que la Loi sur le secteur public enjoint spécifiquement les cadres supérieurs, lorsqu'ils nomment quelqu'un à un poste, de donner la préférence « au candidat le plus qualifié pour remplir les fonctions du poste ». Cette loi exige également des dirigeants qu'ils reconnaissent, d'une part, les buts, les aspirations et les différences culturelles des groupes minoritaires ainsi que, d'autre part, les besoins en matière d'emploi des femmes et des handicapés.

Le commissaire des Services gouvernementaux est, en réalité, le chef de la fonction publique. Il recommande la nomination des dirigeants, lesquels sont nommés pour des périodes fixes (initialement d'une durée de 5 ans) négociées avec le commissaire. Chaque dirigeant doit signer une *entente sur le rendement* avec son ministre et une *entente d'acquisition* établissant les produits à fournir au ministre.

Les responsabilités du commissaire en vertu de la Loi sur le secteur public sont, entre autres;

- examiner le vaste appareil gouvernemental;
- examiner le rendement de chaque ministère;
- conseiller les ministères sur les systèmes de gestion, les structures et les organisations;
- promouvoir et mettre au point des politiques et des programmes de ressources humaines;
- négocier des conditions d'emploi pour les employés de la fonction publique;
- fournir des conseils sur la formation et le perfectionnement du personnel;
- émettre un code de conduite portant sur les normes minimales d'intégrité et de conduite pour la fonction publique;
- promouvoir, mettre au point et surveiller des politiques et des programmes d'équité de l'accès à l'emploi.

5. Les résultats déterminants

a) De la révolution à l'évolution

Depuis le milieu des années 1980, on a réduit par plus de la moitié le nombre d'employés du secteur public et la plupart des grands ministères aux fonctions multiples ont été refondus en un grand nombre de plus petits ministères (39 ministères depuis octobre 2000). Dans l'ensemble, les évaluations de la réforme globale du secteur public se sont avérées positives. Dans son évaluation, un expert américain de l'administration publique a conclu que « les réformes ont répondu à la plupart des ambitieuses attentes qu'on entretenait à leur égard²². » Toutefois, comme nous le soulignons à la partie 2 du présent rapport, le processus de réforme continue, et parfois ardu, qui s'est poursuivi jusqu'au début des années 1990 a eu quelques conséquences adverses pour la gestion des ressources humaines.

Depuis le milieu des années 1990, on a pu constater un changement entre la première période de changements rapidement mis en oeuvre et la période de changements évolutifs. On a mis l'accent sur « l'acclimatation » de manière à renforcer les réformes apportées et à remédier aux conséquences imprévues ou adverses. Les effets perturbateurs sur la gestion des ressources humaines de la rapide réforme de la fonction publique en Nouvelle-Zélande permettent de voir à quel point l'approche pragmatique et graduelle du Canada en matière de réforme a été bénéfique à certains points de vue. Ils portent également à croire que si le Canada devait se lancer dans une importante réforme de la gestion des ressources humaines (p. ex. en promulguant une nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique dotée de caractéristiques comme une nouvelle répartition des rôles et des responsabilités et un énoncé de valeurs), il faudrait consciencieusement planifier le processus et gérer le tout avec grand soin.

a) Le Code de conduite

Il n'existe pas d'énoncé unique des valeurs de la fonction publique en Nouvelle-Zélande. Cependant, comme au Canada, on peut glaner un ensemble de valeurs centrales dans une variété de documents gouvernementaux. Selon le gouvernement, ces valeurs centrales incluent la justice, l'équité, la responsabilité et l'intégrité, l'ouverture et la responsabilisation, l'efficacité et l'efficacé ainsi que l'intendance et la tutelle²³. Le Code de conduite de 1990 de la fonction publique, qui vise tous les employés travaillant dans les secteurs cruciaux de la fonction publique, a pour but d'établir les normes de comportement auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer et de servir de base à tous les nouveaux codes que les dirigeants souhaiteront

²² Schick, Allen, *The Spirit of Reform: Managing the State Sector in a Time of Change*, 1998. <http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm>.

²³ OCDE, *Trust in Government* (Paris: OECD, 2000), p. 242.

mettre au point pour répondre aux besoins particuliers de leurs ministères respectifs. Le Code est articulé autour de trois grands principes de conduite :

- i) Les employés doivent remplir leur obligation légale envers le gouvernement avec professionnalisme et intégrité;
- ii) Dans l'exercice de leurs fonctions, les employés doivent faire preuve d'honnêteté, de bonne foi, d'efficacité, de respect envers les droits du public et de leurs collègues;
- iii) Les employés ne doivent pas, par leurs activités privées, contribuer à donner mauvaise réputation à leur employeur.

c) **Recrutement, maintien en poste et rémunération**

Le commissaire des Services gouvernementaux, en collaboration avec les dirigeants, est responsable du perfectionnement des cadres supérieurs et doit veiller à ce qu'il y ait assez de cadres supérieurs qualifiés pour remplir les postes de dirigeants. Le Service des cadres supérieurs, créé en vertu de la Loi sur les services gouvernementaux n'a pas réussi aussi bien que prévu à attirer des candidats de calibre supérieur, particulièrement ceux du secteur privé.

À l'origine, l'intention était de recruter des gestionnaires qualifiés en majorant la rémunération des dirigeants du secteur public aux niveaux du secteur privé. Au milieu des années 1990, on a abandonné cette approche sous prétexte que les rôles des dirigeants du secteur public n'étaient pas assez comparables à ceux du secteur privé, ceux-là plus axés sur la gestion générale; qu'il était préférable de se fonder sur un « échantillon plus vaste des rémunérations dans le secteur public » que sur le secteur privé; qu'il était souhaitable de réduire les pressions à la hausse concernant la rémunération à la fonction publique découlant des comparaisons avec le secteur privé; et qu'il était nécessaire de renforcer le lien entre la rémunération et le rendement des dirigeants²⁴.

En 2000, le commissaire des Services gouvernementaux a fait remarquer qu'il ne disposait pas d'un nombre suffisant de candidats qualifiés disposés et capables d'assumer les lourdes responsabilités de dirigeant. Il a également souligné que « si l'on souhaite assurer la qualité de la gestion publique aujourd'hui et demain, il faut être en mesure de recruter et de maintenir en poste des gestionnaires et des leaders de tout premier calibre. Pour ce faire, il faut maintenir la rémunération à des taux concurrentiels. » Il a toutefois admis que, malgré ses efforts, l'écart entre le traitement des dirigeants et les taux de rémunération du marché continuait de s'élargir aux échelons moyen et supérieur²⁵. » Il reste au gouvernement de la Nouvelle-Zélande quelques

²⁴ Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commissioner*, pour l'exercice prenant fin le 30 juin 2000, p. 8. <http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm>.

²⁵ Ibid., p. 11.

grands défis à relever, notamment la nécessité d'attirer un nombre suffisant de personnes qualifiées vers le secteur public²⁶.

d) **Les organisations gouvernementales**

En plus des ministères de service et des sociétés d'État, le secteur public en Nouvelle-Zélande inclut un grand nombre « d'organisations gouvernementales ». Le degré de ces entités aux formes et aux fonctions diverses par rapport au gouvernement varie considérablement. Il peut s'agir d'organisations qui agissent essentiellement à titre d'agents du gouvernement au pouvoir, p. ex. la Régie du financement des soins de santé, ou d'organisations plutôt autonomes, notamment la Régie des plaintes contre les forces policières. Parmi les inquiétudes que suscite ce genre d'organisation, il convient de mentionner le manque de clarté quant à leurs liens avec les ministres, les conseils, les ministères de contrôle et les organismes centraux ainsi que l'inconstance et le caractère incomplet des lois qui les régissent.

Au moyen de mesures non législatives adoptées en juillet 1999, on a transféré au ministre des Services gouvernementaux la charge de la surveillance générale du régime de gouvernance et de responsabilisation des organisations gouvernementales et d'établir des lignes directrices concernant les contrats avec les dirigeants de ces entités. Le gouvernement a annoncé son intention de rédiger un projet de loi sur les organisations gouvernementales de manière à créer un équilibre entre l'autonomie des organisations et leur obligation de rendre des comptes. Cette démarche vise à soumettre ces organisations à un contrôle accru du gouvernement quant à la gestion des ressources humaines et financières.

6. **Les pratiques et les leçons notables**

a) **La nomination des dirigeants**

Comme nous l'avons souligné plus tôt, la Loi sur le secteur public confère au commissaire des Services gouvernementaux le pouvoir de recommander des candidats au gouvernement aux fins de nomination au poste de dirigeant. Le processus commence lorsque le commissaire invite le ministre concerné à l'informer de tout facteur qu'il juge pertinent et dont le commissaire devrait tenir compte lorsqu'il recommandera un candidat pour le poste. Le commissaire, après avoir entendu les conseils pertinents trouvés ailleurs recommande un candidat au ministre, lequel, à son tour, fait parvenir la recommandation au gouverneur en conseil. Si ce dernier décide de rejeter la recommandation du commissaire et de faire une « nomination politique », il doit divulguer ce choix. Bien que les conditions de la nomination fassent l'objet d'une négociation

²⁶ OCDE, « Public Management Developments in New Zealand Update 2000. »
<http://www.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A>.

entre le commissaire et le dirigeant, le commissaire doit faire approuver ces conditions par le premier ministre et le ministre des Services gouvernementaux.

Cette façon de procéder « protège le principe du mérite tout en préservant les avantages qui découlent de l'exercice de la prérogative du pouvoir exécutif²⁷. » Il serait avisé de considérer la possibilité d'adapter cette approche au contexte canadien de manière à promouvoir la réalité et l'apparence d'une fonction publique professionnelle et non partisane tout en rehaussant la confiance du public dans la qualité et l'impartialité des personnes nommées à des organismes non ministériels comme les sociétés d'État et les organismes de réglementation.

b) **Déclaration des droits des fonctionnaires**

Une des caractéristiques les plus remarquables du Code de conduite concerne le fait que, contrairement à la plupart des énoncés sur la conduite, l'éthique ou les valeurs, il établit les obligations de *l'employeur* en plus de celles des fonctionnaires. Les employeurs de la fonction publique sont dans l'obligation de fournir à leurs employés des protections telles :

- des procédures impartiales de sélection et de nomination;
- un énoncé clair des fonctions de l'employé et des attentes de l'employeur à cet égard;
- des taux de rémunération appropriés pour les compétences, les responsabilités et le rendement;
- des conditions de travail sécuritaires et avantageuses;
- des possibilités égales;
- un milieu de travail exempt de toute forme de harcèlement ou de discrimination;
- des procédures acceptables en ce qui a trait aux mesures disciplinaires et au règlement des différends ainsi que des recours contre un traitement injuste ou déraisonnable de la part de l'employeur.

Un énoncé des valeurs de la fonction publique canadienne ou encore un code de conduite ou d'éthique fondé sur cet énoncé pourrait faire référence aux obligations de l'employeur ou contenir des dispositions spécifiques à cet égard.

²⁷ Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Ottawa : Institut de recherche sur les politiques publiques, 1995), p. 75.

La réforme de la gestion des ressources humaines : une comparaison internationale

Deuxième partie – Thèmes importants

Introduction

La première partie de ce rapport présente un survol des réformes importantes en matière de gestion des ressources humaines entreprises au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Dans chacun de ces trois pays, on s'est penché sur les principaux acteurs, les enjeux clés, les stratégies employées, la mise en oeuvre de ces stratégies, les résultats déterminants, ainsi que les pratiques et les leçons notables relativement à la gestion des ressources humaines.

Cette partie-ci examine trois *thèmes* importants, jugés particulièrement pertinents par rapport à la réforme enclenchée au Canada en matière de gestion des ressources humaines. Les leçons tirées proviennent des trois mêmes pays que celles mises en relief dans la première partie. Les trois thèmes abordés sont les suivants :

1. Le transfert de responsabilités et la cohésion en gestion publique;
2. Les investissements visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines;
3. La consécration et le respect des valeurs et de l'éthique.

1. Transfert de responsabilités et cohésion en gestion publique

Coûts et avantages du transfert de responsabilités

De façon générale, on peut définir le transfert de responsabilités comme « le fait de transférer un plus grand pouvoir décisionnel et davantage d'autonomie (a) des organismes de gestion centraux aux ministères et organismes axiaux; (b) des ministères et organismes à leurs entités satellites; (c) au sein des ministères et des organismes aux niveaux de gestion inférieurs et aux bureaux régionaux et locaux du gouvernement central; (d) du gouvernement central aux échelons de gestion inférieurs »²⁸. Cette partie met l'accent sur le premier type de transfert de responsabilités, soit le pouvoir que des organismes de gestion centraux accordent à des ministères et organismes axiaux.

²⁸ OCDE, *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1995, glossaire.

Depuis le milieu des années 1980, le mouvement lancé par la nouvelle gestion publique a fortement milité en faveur de la décentralisation du pouvoir décisionnel et de l'autonomie vers les ministères et organismes axiaux. Ce plaidoyer pour le transfert des responsabilités s'inscrivait dans une réforme plus vaste de la fonction publique, prônant l'abandon du modèle bureaucratique traditionnel de l'organisation publique *au profit de* l'adoption d'un modèle « post-bureaucratique »²⁹. Parmi les principales tendances notées dans la réforme de la fonction publique qui sont étroitement liées au transfert du pouvoir de gestion vers les ministères (et autres organismes) figurent :

- 1) le passage du contrôle hiérarchique central vers une décentralisation des responsabilités et du pouvoir;
- 2) la transition du commandement, du contrôle et de la conformité vers le partage de valeurs et un processus décisionnel axé sur la collaboration;
- 3) un déplacement de l'attention des méthodes aux résultats dans la reddition des comptes;
- 4) l'abandon des formes ministérielles de l'organisation pour une variété de formes non ministérielles;
- 5) le délaissement des mesures indépendantes au sein des ministères et organismes pour les gestes collectifs exigeant une consultation et une collaboration accrues.

La cinquième tendance répond partiellement aux quatre premières.

Les arguments et contre-arguments relatifs au transfert de responsabilités vers les ministères axiaux sont bien connus. Les promoteurs du transfert de responsabilités clament que celui-ci :

- améliore la prestation de services et le rendement grâce à une autonomie et à une souplesse plus grandes en matière de gestion;
- favorise l'innovation et la créativité en encourageant la prise de risques et l'esprit d'entreprise;
- augmente la productivité en mettant plus l'accent sur les résultats que sur les méthodes;
- accroît le sentiment de fidélité et l'engagement à l'égard d'un ministère et de ses objectifs.

Pour leur part, les détracteurs du transfert de responsabilités sont d'avis que celui-ci :

- mine la coopération et la coordination interministérielles et, par le fait même, nécessite de mettre en oeuvre plus de projets horizontaux axés sur la collaboration;

²⁹ Voir Kenneth Kernaghan, Brian Marson et Sandford Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, plus particulièrement les chapitres 1 et 5.

- augmente les chevauchements et le double emploi;
- nuit à l'application de normes communes et empêche un traitement équitable dans la fonction publique;
- gruge le sentiment de fidélité à la fonction publique en général ainsi que l'engagement à atteindre les priorités de l'ensemble du gouvernement;
- accroît la compétition entre les ministères pour l'acquisition de ressources;
- attaque la reddition démocratique des comptes;
- érode le concept et l'exercice d'une carrière dans la fonction publique;
- réduit les possibilités de déploiement des ressources humaines dans la fonction publique.

La domination du modèle ministériel

Au Royaume-Uni comme en Nouvelle-Zélande et en Australie, on a assisté à un transfert de tout un lot de responsabilités administratives du gouvernement central vers les ministères axiaux, surtout de la part des organismes centraux responsables de la gestion des ressources humaines. L'expérience de ces trois pays indique que, comme tout autre aspect touchant la conception institutionnelle des organismes publics, le transfert de responsabilités peut prendre diverses formes et engendrer des conséquences inattendues. Ainsi, le pouvoir de gestion cédé par les organismes centraux peut être orienté vers les ministères intégrés traditionnels, des ministères restructurés ou encore des ministères restructurés renfermant des organismes séparés. Les changements d'ordre structurel ont eu moins d'incidence en Australie que dans les deux autres pays dans la mesure où le pouvoir de gestion s'est surtout déplacé à l'intérieur du cadre traditionnel des ministères intégrés. En Nouvelle-Zélande, cependant, beaucoup de petits ministères jouissant d'une forte autonomie ont vu le jour. Au Royaume-Uni, on a opté pour l'établissement de nombreux organismes de direction, chapeautés par des ministères devenus plus petits.

En dépit d'une structure distincte, les trois pays ont adopté un modèle de gestion « ministériel » plutôt que « stratégique » et intégré, englobant l'ensemble de la fonction publique³⁰. Dans chaque pays, les gestionnaires ainsi que les employés ministériels travaillent avec une autonomie relative par rapport au pouvoir central. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, les tâches de gestion confiées aux principaux dirigeants des ministères touchent la dotation en personnel, les relations industrielles, la gestion des ressources humaines et financières, le contrôle et la reddition des comptes ainsi que l'établissement de nouvelles structures.

³⁰ Un haut fonctionnaire néo-zélandais a relevé que la gestion antérieure de la fonction publique dans son pays « n'était ni intégrée, ni stratégique ». Message par courriel de Derek Gill, gestionnaire de la Direction générale du développement stratégique de la State Services Commission, le 11 juin 2001.

Une question centrale demeure : comment réussir à assurer une cohésion et une coordination équilibrées dans l'ensemble de la fonction publique tout en transférant une part importante de responsabilités administratives à des ministères particuliers? Autrement dit, comment des ministères peuvent-ils profiter de la marge de manoeuvre dont ils ont besoin en matière de gestion des ressources humaines et financières, et veiller à ce que leurs mesures et leurs décisions demeurent en harmonie avec le programme et les priorités stratégiques du gouvernement?

Des universitaires avaient mis en garde leur gouvernement contre les problèmes méthodologiques et le risque de ne recueillir que des données limitées pour évaluer les diverses réformes menées dans la fonction publique, y compris en ce qui concerne le transfert de responsabilités. John Hart a noté que le « manque de données quantitatives sur les répercussions de la réforme du secteur public pose certainement des limites à ce qu'on pourrait dire des relations entre les organismes centraux et les gouvernements du fait que la nature des changements sera, en partie, déterminée par la portée réelle de la décentralisation, du transfert de responsabilités, de la déconcentration ou du renforcement de l'autonomie »³¹. Les gouvernements, comme les universitaires, ont procédé à peu d'évaluations officielles de la gestion des ressources humaines et des autres répercussions du transfert de responsabilités, que ce soit dans un pays en particulier ou dans une perspective comparative. Aussi est-il difficile de mesurer avec précision la portée avec laquelle on peut appliquer les arguments et contre-arguments présentés ci-dessus à des gouvernements particuliers. De plus, la plupart des évaluations relatives à l'expérience d'autres pays ont été faites par les gouvernements eux-mêmes, et non par des analystes universitaires, ce qui laisse présager une forme de subjectivité.

Les données disponibles sur l'expérience du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie incitent à faire preuve d'une grande prudence, au Canada, quant aux incidences que pourrait avoir un transfert de responsabilités supplémentaires vers les ministères. Toutefois, si le Canada peut tirer d'importantes leçons des autres pays sur cette question, il a intérêt à les insérer dans le contexte unique qui le caractérise sur les plans constitutionnel, politique et administratif.

La situation prévalant dans ces trois pays permet de conclure que, dans l'ensemble, les résultats atteints dans le transfert de responsabilités sont satisfaisants. Même s'il semble se produire un retour du balancier vers un modèle plus stratégique, il est peu probable qu'on s'oriente tout à fait dans cette direction dans un avenir proche. Ces gouvernements apprennent à éviter le « comparti-mentage » ministériel excessif, à surmonter ce piège et à trouver un juste équilibre entre le transfert de responsabilités et une reddition démocratique des comptes. Plutôt que d'imposer à nouveau une centralisation importante des responsabilités au détriment des ministères, ils explorent de nouvelles approches militant en faveur d'un modèle de gestion plus

³¹ John Hart, « Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination », sous la direction de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dans *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1998.

intégré. Les organismes responsables de la gestion des ressources humaines sont ceux qui ont le plus cédé de leur pouvoir dans cet exercice. Cependant, ces organismes regagnent progressivement de leur pouvoir et de leur influence, particulièrement en Australie et en Nouvelle-Zélande. De plus, si certains organismes centraux semblent s'être délestés pour toujours de quelques fonctions, ils ont en même temps opté pour de nouvelles responsabilités dans certains secteurs, comme ceux de la mesure du rendement et de la reddition des comptes. Notons également que le transfert des responsabilités vers les ministères peut permettre à des organismes de gestion centraux de consacrer plus de temps à la réflexion stratégique.

Libéré des nombreuses tâches minutieuses que lui exigeait le contrôle des intrants, un organisme central peut investir plus de ressources dans les questions touchant les politiques stratégiques et l'évaluation. En outre, les réformes peuvent aider à renforcer la capacité du centre à donner une vision à long terme des choses, en plus de satisfaire le besoin du gouvernement d'être à la fois pro-actif et réactif. L'élaboration de politiques stratégiques témoigne de l'importance d'un cadre cohérent dans lequel insérer ces politiques afin de résoudre les problèmes auxquels est confronté le gouvernement. Bien que la paternité des stratégies sectorielles revienne d'abord aux ministères axiaux, le besoin d'avoir une vue d'ensemble à partir du centre est plus fort³².

PERSPECTIVES COMPARATIVES

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande offre une étude de cas intéressante puisqu'on y a procédé à un transfert important de responsabilités sans avoir élaboré au préalable des cadres stratégiques applicables à l'échelle du gouvernement, allant bien au-delà de la Loi sur le secteur de l'État (*State Sector Act*). Entre autres leçons, on a appris que l'abolition des anciens systèmes de reddition des comptes et de contrôle posait des risques considérables si aucun autre système n'était mis en place pour les remplacer. « Il est important de prévoir un délai de mise en oeuvre pour les nouveaux systèmes avant de retirer les anciens³³. »

Comme en fait état la première partie de ce rapport, à la fin des années 1980, les organismes centraux néo-zélandais ont conféré beaucoup de responsabilités aux principaux dirigeants des ministères. Le rôle de la SSC a muté, de celui d'employeur et de gestionnaire de la fonction publique à celui d'employeur des principaux dirigeants et de conseiller du gouvernement dans la gestion du secteur public. Il y avait un revers de la médaille à ce transfert des responsabilités, soit une « attention insuffisante à équilibrer des efforts centrés sur la réalisation d'objectifs à court terme dans des ministères particuliers, au détriment de décisions touchant les intérêts à plus vaste portée ». Il a donc fallu établir « une meilleure association entre les priorités du

³² OCDE, *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*.

³³ OCDE, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, p. 10.

gouvernement et les engagements ministériels afin d'atteindre les objectifs gouvernementaux, et la coordination et l'examen centralisés des engagements ministériels »³⁴.

Le gouvernement a réagi en mettant en place, en 1994, un système de gestion stratégique notamment basé sur le développement de secteurs à résultats stratégiques – une série de priorités à long terme du Cabinet que devaient suivre les ministères ainsi qu'une liste des enjeux interministériels à renouveler tous les trois ans. Ces secteurs à résultats stratégiques étaient complétés par des secteurs à résultats clés, établis par chaque ministre dans son champ de responsabilités particulier. Malgré ces efforts, le premier ministre néozélandais reconnaissait à l'instar des observateurs, en 1998, que le manque de coopération de la fonction publique à l'égard des buts stratégiques du gouvernement ainsi que d'autres problèmes connexes liés à une coordination inadéquate entre les stratégies et la prestation de services étaient préoccupants. Le gouvernement a alors opté pour le remplacement des secteurs à résultats stratégiques par des buts généraux et d'autres secteurs stratégiques ainsi que la création d'équipes de ministres pour favoriser une meilleure collaboration entre les ministères.

Un nouveau gouvernement élu en 1999 a remplacé les équipes ministérielles par un éventail de buts gouvernementaux clés, appuyés par les principales priorités de chaque ministère, en continuant de mettre l'accent sur la coordination interministérielle. Le nouveau gouvernement a également annoncé l'adoption d'un nouveau rôle de chef de file pour la SSC, en tant que principal conseiller des ministres relativement à la santé et aux capacités des ministères. La SSC s'est ainsi trouvée à conseiller des ministres dans leur rôle de « propriétaires », soit celui de dirigeants animés par des intérêts à plus long terme afin « de garder l'usine ouverte et de livrer la marchandise ». Ce rôle de propriétaire prévoyait entre autres une harmonisation des activités ministérielles avec les buts du gouvernement ainsi que la « capacité organisationnelle d'atteindre ces buts, de garantir une rentabilité à long terme et d'assurer l'intégrité de la fonction publique, tant en influençant les comportements qu'en favorisant la collaboration entre plusieurs ministères »³⁵.

Du point de vue de l'un des hauts fonctionnaires de la Nouvelle-Zélande, ce pays « a accompli des progrès considérables grâce à ses efforts centrés sur le modèle de gestion ministériel et à son choix de confier la gestion aux gestionnaires. Néanmoins, inévitablement, l'attention ainsi gagnée s'est faite au détriment d'un autre aspect... Nous avons maintenant de la difficulté à atteindre la masse critique et à protéger la mémoire institutionnelle des organismes plus petits, en plus d'avoir à régler des problèmes plus vastes touchant l'harmonisation et la collaboration entre les organismes »³⁶. Le nouveau rôle de la SSC répond à ce besoin en adoptant une approche plus intégrée avec les ministères, axée sur une perspective globale du gouvernement

³⁴ *Ibid.*, p. 11. C'est nous qui soulignons.

³⁵ Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Annual Report of the State Services Commissioner, for year ended June 30, 2000*, p. 26, note 1.

³⁶ Message par courriel de Derek Gill, le 11 juin 2001.

(la prestation électronique des services gouvernementaux en est un exemple), tournée vers une vision de moyen à long terme et basée sur la collaboration entre les principaux dirigeants et leur gestionnaires afin de résoudre des questions stratégiques qui ne concernent pas uniquement quelques ministères, mais tout le gouvernement. La SSC travaille également en plus étroite collaboration avec les autres organismes centraux (le Trésor, le ministère du Premier ministre et le Cabinet) afin de favoriser la coordination entre tous les éléments du gouvernement.

L'énoncé des intentions qu'a déposé la SSC en 2001 reflète la poursuite d'une approche coopérative plus intégrée. Tels sont les résultats recherchés à moyen terme :

- 1) Prestation des services gouvernementaux fondée sur des **valeurs communes**, des normes éthiques élevées et un esprit d'entraide;
- 2) Atteinte des objectifs fixés par les principaux dirigeants et les gestionnaires supérieurs; investissements dans l'avenir; **collaboration efficace; communication au grand public des principaux enjeux de la Nouvelle-Zélande**; intégrité constante;
- 3) Appui des efforts visant des résultats par le système de gestion public; accent sur les technologies; approche **facilitant les mesures collectives**³⁷.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, comme en Nouvelle-Zélande, on a commencé à s'inquiéter, ces dernières années, de la propagation du phénomène de « compartimentage » ministériel, pressenti à cause de l'intérêt multiplié à l'égard de ministères particuliers plutôt que de l'ensemble de la fonction publique. Amorcé dans les années 1980, le programme de transfert des responsabilités visait à déplacer l'attention vers les résultats, notamment dans la reddition des comptes, en plus d'accorder plus de souplesse à chaque organisme. Il y avait une propension naturelle, dans les ministères, à fonctionner de façon fragmentée, plutôt que de penser et d'agir dans un esprit rassembleur. « Des objectifs fixés en solo ne peuvent engendrer que des comportements en silo³⁸. »

Il est vite devenu évident qu'il fallait adopter des mesures pour éviter une fragmentation inutile et promouvoir une cohésion raisonnable. Parmi ces mesures figurait la création d'un service destiné aux hauts fonctionnaires, le Senior Civil Service, sur lequel on reviendra dans la dernière partie de ce rapport. Mis sur pied en vue de promouvoir la coordination au sein du Senior Civil Service, le Civil Service Management Board (conseil de gestion composé des dirigeants des principaux ministères) a particulièrement misé sur les approches transversales pour réaliser les fonctions ministérielles. Ce choix s'inscrit dans un mouvement plus vaste favorisant une

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Message par courriel de Malcolm Dawson, Bureau du cabinet britannique, le 8 juin 2001.

collaboration gouvernementale, non seulement entre des ministères, mais aussi entre des gouvernements ainsi qu'avec les secteurs privé et tertiaire.

Une importante étude faisant le point sur les politiques et les services transversaux, intitulée *Wiring It Up*, invitait les fonctionnaires « à donner le meilleur d'eux-mêmes pour franchir les frontières organisationnelles. Ce mouvement exige un changement en profondeur des mentalités au sein des organismes - afin d'abandonner la culture de la compétition tribale pour se tourner vers le partenariat. Il oblige à rechercher les programmes communs et à faire des choses qui, de prime abord, ne semblent pas servir les intérêts de l'organisme, mais ajoutent indirectement de la valeur en rehaussant les partenariats³⁹. »

Le rapport insistait également sur le fait que le centre du gouvernement (soit, au n° 10, le Bureau du cabinet et le Trésor) avait un rôle crucial à jouer dans les activités transversales, mais ne devait intervenir que lorsque celles-ci n'arrivaient pas à démarrer ou ne pouvaient être maintenues sans des mesures centrales, ou encore lorsqu'elles étaient essentielles à l'atteinte des buts généraux de l'organisme. Les principes devant orienter le rôle du centre étaient les suivants :

- le besoin d'être sélectif quant au lieu et au moment d'intervenir;
- le besoin d'évaluer les répercussions possibles de toute intervention centrale avant de donner suite;
- le besoin du centre de reconnaître ses propres limites et de s'appuyer sur les connaissances des ministères et d'autres organismes, s'il y avait lieu⁴⁰.

Le rapport de la Table ronde de recherche-action en gestion horizontale du CCG révèle que le gouvernement canadien est aussi conscient de l'importance accrue des projets horizontaux⁴¹. Cependant, le rapport ne présente aucun conseil concernant directement l'utilité de la gestion horizontale dans le transfert efficace de responsabilités administratives aux ministères. Certaines décisions, par exemple pour savoir dans quelle mesure le Canada devrait opter pour la mise en place d'un modèle de gestion ministériel, dépendront de la façon dont on percevra le rôle que peut jouer une gestion horizontale réussie dans la promotion de la collaboration entre ministères et dans l'ensemble de la fonction publique.

Australie

³⁹ *Wiring It Up*, p. 42.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 61.

⁴¹ Mark Hopkins, Chantal Couture et Elizabeth Moore, *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la gestion de projets horizontaux* (Table ronde de recherche-action en gestion horizontale du CCG, présidée par James Lahey), Ottawa, Centre canadien de gestion, 2001.

En vertu plus particulièrement de sa loi sur la fonction publique de 1999, la *Public Service Act*, l'Australie a confié d'importantes responsabilités aux dirigeants de ses organismes afin qu'ils puissent déployer du personnel, gérer le rendement, établir les salaires et les conditions, et produire des résultats. Selon le commissaire de la fonction publique australienne, ce transfert a nécessité « le retrait des dispositions et règlements du centre qui empêchaient de faire preuve de souplesse et de réceptivité, [...] le déplacement du fardeau aux dirigeants d'organismes pour qu'ils profitent de leur nouvelle marge de manoeuvre et augmentent le rendement de leurs organismes, [...] un abandon général des anciens règlements pour fonder la fonction publique australienne sur des valeurs, [...] délaissant les dispositions, les règles et les détails pour une approche basée sur des principes »⁴².

Comme en font foi les exemples de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, il n'est guère facile d'atteindre un équilibre parfait entre le gouvernement central et les ministères. Il faudra continuer d'apporter des modifications au gré de l'expérience acquise. Même si l'initiative australienne est encore jeune, le débat quant à l'établissement d'un équilibre entre l'autonomie des ministères, les normes applicables à l'échelle gouvernementale et la reddition des comptes est déjà lancé.

Transfert de responsabilités et gestion des ressources humaines

Il est singulièrement important de garder à l'esprit que, dans le contexte australien, l'énoncé des valeurs, consacré dans la loi sur la fonction publique adoptée en 1999, vise à harmoniser le besoin d'autonomie des ministères avec les besoins généraux du gouvernement.

Dans un contexte où les pouvoirs sont délégués, les organismes ont différents buts stratégiques et organisationnels qui exigent de la souplesse pour une gestion la plus efficace possible. Toutefois, la fonction publique australienne, dans son ensemble, conserve ses rôles et responsabilités d'intérêt public uniques, qui, à leur tour, doivent être assurés avec professionnalisme. La recherche d'une éthique de base favorisant l'intérêt public, commune à tous les employés et centrée sur la compréhension des valeurs et du code de déontologie de la fonction publique australienne, est essentielle à l'élaboration du concept d'organisme uniservice ainsi qu'au maintien de normes de comportement appropriées⁴³.

Une importante évaluation des réformes du secteur public néo-zélandais, réalisée par un expert en administration publique, le professeur américain Allen Schick, a reconnu le besoin d'établir

⁴² Helen Williams, citée dans une lettre destinée à Mel Cappe (greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet) par Jean T. Fournier (haut-commissaire du Canada en Australie), datée du 30 avril 2001.

⁴³ Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, Canberra, Commonwealth d'Australie, 2000), p. 173-174.

un sens de l'éthique plus fort dans la fonction publique afin d'assurer une meilleure cohésion en matière d'autonomie gouvernementale. Dans son rapport, cet expert a insisté sur l'importance de soutenir et de valoriser l'éthique dans la fonction publique. Il se préoccupait particulièrement du fait que, en Nouvelle-Zélande, « on met l'accent sur les emplois officiels et contractuels d'une durée définie plutôt que sur l'établissement de relations basées sur la confiance ». Il s'inquiétait qu'un « syndrome de la porte tournante ne se propage dans la fonction publique, laissant des employés voler d'un emploi à l'autre, quitter la fonction publique pour le secteur privé, ou vice-versa, et n'avoir aucune attente quant à une carrière à vie au gouvernement, ce qui minerait le sentiment de confiance⁴⁴ ».

Dans l'un ou l'autre des trois pays, on ne dispose que de peu de données sur l'incidence du transfert de responsabilités sur les plus importants enjeux en matière de gestion des ressources humaines, y compris concernant la motivation et le moral des fonctionnaires, le sentiment de loyauté aux ministères, plutôt qu'à la fonction publique en général, et la mobilité interministérielle. Les observateurs de chaque pays ont relevé les effets négatifs des arrêts de travail imputables aux réformes sur le moral du personnel. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, « le climat de travail [durant la période de réforme] était souvent médiocre – on avait officiellement mis en place un modèle relativement humaniste de gestion des ressources humaines dans les années 1980, mais, dans les faits, il fallait composer avec des pertes d'emplois, des rationalisations majeures, des pressions à la hausse et de nombreux soulèvements »⁴⁵ de la part du personnel. On a également assisté à un important manque de continuité et à une grande perte de mémoire institutionnelle. En 1997, la SSC déclarait que les cadres et gestionnaires étaient satisfaits des modifications apportées : « De nombreuses décisions autrefois prises dans l'engrenage de la bureaucratie – par exemple, pour employer du personnel, modifier des effectifs, acheter des véhicules motorisés, louer des locaux – font désormais plus ou moins partie des fonctions routinières. On encourage et récompense les personnes apportant des idées et une énergie nouvelles⁴⁶. »

Le premier ministre australien, M. Howard, a déclaré que le transfert de responsabilités supplémentaires aux dirigeants d'organismes était l'une des réformes les plus importantes de la fonction publique enclenchées par le gouvernement, et qu'il « permet le développement d'un meilleur *esprit de corps* au sein de chaque organisme »⁴⁷. Le rapport annuel des activités appuie en partie cette déclaration, indiquant une amélioration constante de l'attitude des fonctionnaires à l'égard de leur travail. Les opinions témoignant d'une meilleure satisfaction au travail s'élevaient à 68 p. 100 en 1999, par rapport à 61 p. 100 en 1991. De plus, la note donnée par les

⁴⁴ Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Public Sector Reform in New Zealand: The Human Resource Dimension*, p. 18-19.

⁴⁵ Pollitt et Bouckaert, *Public Management Reform*, p. 256.

⁴⁶ Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change* (State Services Commission, 1997). <http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm>

⁴⁷ Extrait d'une lettre destinée à Mel Cappe (greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet) par Jean T. Fournier (haut-commissaire du Canada en Australie), datée du 30 avril 2001.

fonctionnaires à leur gestionnaire immédiat est passée de 61 p. 100 à 70 p. 100. Toutefois, la sécurité d'emploi a chuté dans leurs perceptions, de 69 p. 100 à 49 p. 100⁴⁸.

Dans une étude de 1997 comparant l'Australie au Danemark, aux Pays-Bas et à la Suède, Patrick Gourley prédisait que le transfert de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines en Australie engendrerait une augmentation des coûts, rendrait la situation plus complexe, nuirait aux possibilités pratiques d'une fonction publique où on fait carrière, et susciterait le mécontentement des fonctionnaires en raison des différences de salaires et de conditions entre organismes⁴⁹. Comme l'explique la première partie de ce rapport, le transfert de responsabilités aux organismes de direction concernant les dispositions salariales, en Australie, a finalement abouti à l'expression de plaintes à cause des inégalités perçues entre les organismes, qu'on attribuait au fait que certains organismes jouissaient au départ d'une meilleure position financière ou que les organismes plus petits n'avaient pas la même marge de manoeuvre que les autres. Cette opinion risque de nuire aux efforts des petits organismes pour attirer et garder des employés compétents, en plus de donner l'impression « d'un sens du professionnalisme et d'une expertise moindre, qui sont pourtant perçus comme des notions de base pour une carrière dans la fonction publique »⁵⁰. Un autre sujet de préoccupation réside dans les effets pressentis sur la mobilité entre les organismes et sur les possibilités d'élargir les structures salariales dans les organismes de la fonction publique (permettant aux employés d'avancer vers d'autres niveaux de classification sans participer à des concours basés sur le mérite)⁵¹.

Au Royaume-Uni, l'étude *Wiring It Up* a attiré l'attention sur le besoin d'accroître la mobilité, non seulement entre les ministères, mais aussi entre les gouvernements ainsi qu'avec les secteurs privé et tertiaire. De plus, le groupe de travail mis sur pied dans le cadre du programme de modernisation du gouvernement (Modernising Government), le Bringing On Working Group, avait cerné une variété d'obstacles à la mobilité, dont les différences entre les systèmes d'évaluation et de gestion du rendement de même qu'entre les systèmes de rémunération et d'avancement, outre les pertes financières, l'absence d'avantages sur le plan personnel à changer d'organisme, le culte de l'identité ministérielle, le manque de soutien pratique, le problème de déménagement géographique et la réticence des ministères de services à accueillir des fonctionnaires d'autres ministères détenant peu d'expérience en gestion. Parmi les solutions proposées mentionnons : la promotion des occasions de mobilité au sein des ministères en insistant sur l'avancement professionnel, la reconnaissance mutuelle des promotions et les affectations à plus court terme⁵².

⁴⁸ Williams, « Perceptions and Performance », p. 60.

⁴⁹ Patrick Dennis Gourley (alors premier secrétaire adjoint à la direction du personnel du ministère de la Défense, Australia Department of Defence), *The Devolution of Personnel Management Responsibilities - Experience in Three European Countries and Issues in Australia*, 1997.

⁵⁰ Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 72.

⁵¹ *Ibid.*, p. 32ff.

⁵² <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/bringingontalent/meetings>

Changement structurel

Le transfert de responsabilités vers les ministères en matière de gestion se présente non seulement comme une solution de rechange à l'exercice central du pouvoir, mais aussi comme un moyen d'apporter un changement structurel sous la forme de nouveaux organismes. Les critiques traditionnellement portées contre les ministères axiaux, les accusant d'être inefficaces, dénués d'esprit de créativité et insensibles aux besoins des fonctionnaires, pourraient être réfutées si ces ministères avaient plus de pouvoir sur leur approvisionnement en ressources. « Il y a un monde de différences entre le ministère fonctionnant dans un contexte bureaucratique très centralisé et réglementé (p. ex., celui qui se plie à des mesures de contrôle complètes et détaillées pour ses intrants) et ce même ministère placé dans un contexte où on a procédé à un transfert important des responsabilités administratives (surtout dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières)⁵³. » Aussi est-il insuffisant de ne s'occuper que de restructuration. L'expérience de la Nouvelle-Zélande démontre qu'il faut tenir compte des leçons suivantes avant d'entreprendre une restructuration majeure dans le but de rendre la fonction publique plus réceptive aux objectifs stratégiques du gouvernement :

- Sonder en profondeur les problèmes de cohésion ou de capacités lacunaires qui pourraient motiver le désir d'apporter un changement structurel;
- Considérer pleinement les options non structurelles qui pourraient aider à régler ces problèmes;
- Évaluer les modifications proposées en tenant compte de la mécanique des principes gouvernementaux et de l'expérience vécue aux échelles nationale et internationale;
- Mesurer les conséquences du changement structurel sur le secteur public entier;
- Comprendre comment la nouvelle structure s'insérerait dans le cadre global d'une fonction publique bien centrée sur ses objectifs stratégiques⁵⁴.

La SSC de la Nouvelle-Zélande a récemment soulevé le besoin de « déplacer l'attention actuellement portée sur le changement structurel comme principal levier d'amélioration du rendement vers, à la place, la reconnaissance des avantages relatifs du changement structurel et l'amélioration des capacités »⁵⁵ (les capacités étant définies comme ce dont le ministère a besoin pour mettre en oeuvre sa stratégie avec efficacité). La SSC s'efforce depuis peu de déployer plus d'efforts dans le développement et la mesure d'une capacité en *ressources humaines*, du fait qu'il « existe des raisons institutionnelles pour lesquelles les principaux dirigeants peuvent échouer à gérer la capacité de gestion des ressources humaines de manière optimale à long terme

⁵³ Jonathan Boston, « Organizing for Service Delivery: Criteria and Opportunities », dans Guy B. Peters et Donald J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2001, p. 286-7.

⁵⁴ OCDE, *Government and Public Administration: New Zealand - Country Paper*, p. 14.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 14-15.

ou pour l'ensemble du gouvernement »⁵⁶. On reviendra sur ce problème au prochain point, en faisant plus particulièrement référence aux projets en matière d'apprentissage conçus pour améliorer la gestion des ressources humaines.

2. Investissements visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines

Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont tous trois fait d'importants investissements pour améliorer leur gestion des ressources humaines. L'approche qu'ils ont privilégiée était centrée sur l'amélioration du leadership en tant que composante centrale d'une gestion efficace des ressources humaines. D'aucuns reconnaissent qu'un leadership de grande qualité est particulièrement important dans un contexte où on a procédé à un transfert de responsabilités. Par exemple, en Australie, un rapport souligne que « les leaders de la fonction publique australienne devront gérer le rendement dans un milieu où on met de plus en plus l'accent sur une approche globale du gouvernement et où, par le fait même, le besoin de communication entre les organismes augmente. La fonction publique australienne a également besoin de leaders qui saisissent l'importance d'équilibrer le transfert de responsabilités réalisé en vertu du nouveau cadre avec le maintien et l'amélioration des méthodes de reddition des comptes »⁵⁷. À l'instar du Canada, chaque pays insiste non seulement sur l'amélioration du leadership, mais aussi sur l'importance de la planification des effectifs (c.-à-d., le recrutement, le maintien en fonction et la relève). Les nombreux projets mis en oeuvre sont toutefois encore trop récents pour être considérés comme des pratiques exemplaires. Quelques projets menés en ce sens au Royaume-Uni et en Australie sont présentés ci-dessous.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la plupart des principaux éléments du programme de réforme de la fonction publique sont conçus pour améliorer la gestion des ressources humaines – en misant sur un leadership plus fort, une gestion du rendement plus serrée, une plus grande diversité, la circulation de talents et de meilleures conditions pour le personnel. Ce programme de réforme est relativement nouveau, et il est trop tôt pour le retenir, lui ou ses composantes, comme une pratique exemplaire. Cependant, son approche pour améliorer le leadership vaut la peine qu'on s'y attarde. Certaines initiatives antérieures méritent également notre attention, notamment le service destiné aux hauts fonctionnaires, le Senior Civil Service (SCS), la mise sur pied d'un centre d'études en gestion et politiques, le Centre for Management and Policy Studies (CMPS),

⁵⁶ Nouvelle-Zélande, State Services Commission, *Measuring Human Resource Capability in the Public Service*, document hors-série n° 13, août 1999, p. 6. <http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm>.

⁵⁷ Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 155.

et la mise en oeuvre d'un programme d'investissement dans le personnel, intitulé Investors in People.

Les trois éléments de la stratégie britannique visant à améliorer la capacité de leadership sont : 1) la définition du type de leadership souhaitable actuellement et dans l'avenir 2) la recherche de programmes de perfectionnement mieux ciblés et plus efficaces 3) l'établissement d'une fonction publique plus ouverte et diversifiée. Les deux projets adoptés pour la mise en oeuvre de cette stratégie portent sur l'élaboration d'un nouveau cadre de compétences pour le SCS ainsi que la définition des caractéristiques des leaders efficaces de la fonction publique⁵⁸.

Les efforts investis pour améliorer le leadership dans la fonction publique ont fourni trois leçons. D'abord, « il existe des tensions inhérentes à une organisation décentralisée lorsque celle-ci essaie de mettre en équilibre 1) la souplesse nécessaire pour refléter la diversité des rôles et des situations des leaders de la fonction publique 2) le besoin de se doter d'un cadre simple et facile à comprendre et 3) la proposition d'un produit vraiment utile ». Ensuite, il est difficile de donner « une description d'un mode de leadership gagnant pour l'avenir tout en s'appuyant sur les points de vue et l'analyse du rendement d'une cohorte composée de fonctionnaires en devenir ou ancrés dans le présent ». Enfin, « ce qui peut sembler paradoxal, nous avons reconnu que nous avons besoin de leadership maintenant, surtout d'en-haut, pour parvenir à mettre en oeuvre notre stratégie visant à former les leaders de demain »⁵⁹.

L'amélioration du leadership en général et de la gestion des ressources humaines en particulier était également l'objectif poursuivi avec la création du SCS et du CMPS. Créé en 1996, le SCS compte quelque 3 000 hauts fonctionnaires de tous les ministères et organismes. Les 600 plus élevés d'entre eux « optent davantage pour une gestion active à partir du centre, sont plus enclins à se déplacer et tendent à se voir davantage comme une ressource ministérielle »⁶⁰. Les membres du SCS ont le même système de rémunération et d'avancement, lequel est autonome par rapport à leur ministère, et reçoivent certains services d'orientation et de formation professionnelles du centre. Le SCS vise entre autres à contrer le compartimentage ministériel, et il « a remporté un succès partiel dans ses efforts pour établir un cadre ministériel animé par des valeurs, une éthique et des visées communes, et par la promotion d'un esprit de corps »⁶¹. Les principaux projets conçus pour dispenser aux membres actuels et potentiels du SCS les activités d'apprentissage nécessaires à l'adoption d'une approche plus vaste et rassembleuse s'inscrivent dans le programme de réforme de la fonction publique. Également mis sur pied en 1996, le CMPS, qui intègre l'ancien Civil Service College, offre des programmes de recherche et d'apprentissage pour faciliter la réforme et en améliorer la gestion.

⁵⁸ Malcolm Dawson, « Leadership for the Twentieth Century in the UK Civil Service », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67 (juin 2001), p. 263-71.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 271.

⁶⁰ Message par courriel de Malcolm Dawson, Bureau du cabinet du Royaume-Uni, le 8 juin 2001.

⁶¹ *Ibid.*

Parmi les pratiques exemplaires visant à améliorer la gestion des ressources humaines, le programme Investors in People (IiP) est digne de mention. Il s'agit d'une norme nationale (composée de quatre principes et de vingt-trois indicateurs) établissant un niveau à partir duquel des pratiques sont jugées appropriées pour améliorer le rendement d'un organisme en misant sur son personnel⁶². En voici les quatre principes clés :

- l'*engagement* à investir dans le personnel pour atteindre les buts organisationnels;
- la *planification* de la façon dont les compétences des personnes et des équipes seront acquises pour atteindre ces buts;
- la *mise en oeuvre* pour acquérir et exploiter les compétences nécessaires dans un programme bien défini et permanent;
- l'*évaluation* des progrès pour atteindre les buts, de la valeur acquise et des besoins futurs.

Les avantages ainsi acquis pour l'employeur sont un meilleur rendement des activités, une plus grande motivation de ses troupes, une réduction du roulement de personnel ainsi que des programmes de formation et de perfectionnement mieux ciblés pour tous ses employés. Les avantages ainsi acquis pour l'employé sont l'augmentation des possibilités d'innovation, une participation et un sentiment d'engagement plus intense ainsi qu'une plus grande satisfaction au travail et un meilleur moral. Le Livre blanc déposé en 1996, intitulé *Development and Training for Civil Servants*, invitait tous les ministères britanniques à se conformer à la norme nationale du IiP. Quatre-vingt-dix-huit pour cent des fonctionnaires travaillent aujourd'hui dans des unités reconnues pour leur conformité à la norme du IiP, par comparaison à 25 p. 100 du personnel du secteur privé⁶³.

Australie

Le fait que plusieurs organismes australiens aient adopté le programme IiP, lancé au Royaume-Uni, montre à quel point cette pratique exemplaire est pertinente. La « conclusion unanime » d'une évaluation de la mise en oeuvre pilote dans quatre ministères en 1997⁶⁴ était que ce programme revêtait « une grande valeur pour les organismes participants comme pour l'ensemble de la fonction publique australienne. On a perçu le IiP comme un moteur de changement organisationnel pour sa capacité à orienter et à relier les projets relatifs aux relations humaines en une stratégie complète et cohérente. On le considère plus efficace encore en tant

⁶² Pour de plus amples détails concernant ce programme, voir Royaume-Uni, Cabinet Office, *White Paper on Development and Training for Civil Servants*, 1996.
(<http://www.officialdocuments.co.uk/document/caboff/dtcs/developtra.htm>)

⁶³ Message par courriel de Malcolm Dawson, le 8 juin 2001.

⁶⁴ Australie, Public Service Merit and Protection Commission, *Investors in People - Standard Concept*, 1999.
<http://www.psmpc.gov.au/bpo/iiphi.htm>

qu'outil de coordination des projets déjà en cours dans le secteur des relations humaines afin d'en cerner les lacunes et de faciliter leur planification. Les organismes sont convaincus que, sous cette forme, le IiP pourra fournir des solutions efficaces aux problèmes rencontrés en milieu de travail⁶⁵. » Au moment de la publication du rapport annuel du commissaire de la fonction publique australienne pour l'exercice 1999-2000⁶⁶, douze organismes utilisaient la norme établie dans le cadre du IiP.

Entre autres activités notables visant à améliorer la capacité de leadership dans la fonction publique australienne, mentionnons l'élaboration, en 1998, d'un cadre destiné à orienter les hauts-fonctionnaires dans l'acquisition de compétences en leadership. Il avait pour but de favoriser une interprétation commune des principaux facteurs de réussite des personnes jouant un rôle de leader. Cinq critères de leadership de qualité ont alors été isolés : façonner la réflexion stratégique; obtenir des résultats; cultiver des relations de travail efficaces; être soi-même un exemple de motivation et d'intégrité; savoir communiquer avec influence. Ils servent aujourd'hui à la sélection des gestionnaires supérieurs. D'autres mesures complètent ce cadre, comme des programmes de perfectionnement, un projet de rétroaction à 360 degrés et un centre d'évaluation du perfectionnement professionnel.

3. Consécration et respect des valeurs et de l'éthique

Cette partie se penche sur les arguments et les contre-arguments relatifs à la possibilité de consacrer les valeurs et l'éthique dans une loi. Plusieurs pays sont allés jusqu'à consacrer, ou à enchâsser, les valeurs de la fonction publique dans leur *constitution*. L'analyse présentée ici porte sur l'intention d'adopter un énoncé de valeurs ou un code de déontologie, ou les deux. Aussi, les arguments pour ou contre l'approbation officielle de documents écrits sur les valeurs ou l'éthique ne sont pas présentés.

Il est difficile de décider de consacrer ou non un énoncé de valeurs ou un code de déontologie dans une loi sans tenir compte du nombre et de la forme des documents qui en découleront. Produira-t-on un seul document ou plusieurs (par exemple un énoncé et un code, ou davantage)? Optera-t-on pour des formules courtes et inspirantes ou pour un document long et rempli de préceptes, à moins de proposer quelque chose entre les deux? De plus, s'il fallait produire plus d'un document, l'un d'entre eux pourrait-il être relativement bref et stimulant, alors qu'un autre serait plus long et détaillé?

Dans l'éventualité où deux documents ou plus étaient préparés, tous pourraient être consacrés. Autrement, un seul (p. ex., l'énoncé de valeurs) pourrait être intégré à une loi, et un autre (p. ex., le code de déontologie) et les documents connexes pourraient être publiés à part, mais associés

⁶⁵ Australie, Public Service Merit and Protection Commission, *A Preliminary Evaluation of the "Investors In People" Trial in the APS*. 1998. <http://www.psmpc.gov.au/publications98/iipevaluation.htm>

⁶⁶ <http://www.psmpc.gov.au/about/annualreport99006.htm>

de près au premier par des références à la Loi. Une autre possibilité, somme toute évidente, est de ne consacrer aucun document traitant de valeurs ou d'éthique, et d'aborder ces sujets dans, par exemple, des règlements, des directives ou des déclarations. Les principales options sont donc les suivantes :

- Un seul document - le consacrer ou non;
- Deux documents - les consacrer les deux ou non;
- n'en consacrer qu'un.

Comme on l'explique ci-dessous, les principaux documents traitant de valeurs et d'éthique au Royaume-Uni n'ont pas été consacrés, alors que deux documents (un énoncé de valeurs et un code de déontologie) sont intégrés à la nouvelle Loi sur la fonction publique de l'Australie.

Les défenseurs de dispositions consacrant les valeurs et l'éthique dans une loi diront de cette mesure qu'elle :

- 1) donne un signal et symbolise le soutien sans équivoque du gouvernement à l'égard de ces documents;
- 2) rehausse la valeur de ces documents aux yeux du grand public et des fonctionnaires;
- 3) élargit la portée des discussions au grand public, aux députés et aux médias, en plus de faire connaître la forme et le contenu des documents;
- 4) informe le public de façon notable et convaincante des valeurs et des normes éthiques en vertu desquels les fonctionnaires travaillent, et favorise ainsi la reconnaissance publique des efforts des fonctionnaires;
- 5) informe les fonctionnaires des valeurs et des normes éthiques auxquelles ils doivent tendre, et inspire de la fierté à appartenir à la fonction publique;
- 6) favorise un meilleur appui bipartisan en faveur des documents;
- 7) fournit une base juridique plus solide à des fins de promotion et de conformité;
- 8) permet de lier plus étroitement les valeurs et l'éthique aux conditions d'emploi (si elles étaient consacrées, par exemple, dans une loi sur la fonction publique).

Les défenseurs d'une intégration des documents sur les valeurs et l'éthique à un cadre non législatif diront de cette mesure qu'elle :

- 1) aide à atteindre les objectifs 4 et 5 ci-dessus;
- 2) évite de sombrer dans un différend partisan plus important à propos des documents;

- 3) facilite la révision des documents afin de tenir compte de nouveaux défis (p. ex., si on souhaite insister davantage sur de nouvelles valeurs ou attirer l'attention sur les conflits d'intérêts).

Les modèles australien et britannique

Les expériences de l'Australie et du Royaume-Uni permettent de mettre en relief les arguments pour ou contre les dispositions consacrant les valeurs et l'éthique dans une loi. La première partie de ce rapport renferme une brève description des modèles australien et britannique, et les énoncés et codes actuellement en vigueur dans ces pays sont présentés dans les annexes. Ces deux pays offrent des modèles opposés très révélateurs.

Afin d'évaluer ces deux modèles et pour faciliter leur adaptation au contexte canadien, l'élaboration d'un cadre pour orienter la réflexion – et l'action – relativement aux valeurs et à l'éthique est recommandée. En général, l'énoncé de valeurs est présenté comme le meilleur instrument pour présenter des valeurs et des normes éthiques, en plus de servir de fondation à l'établissement progressif de principes, de règles et de lignes directrices. (Cet argument est valable peu importe s'il y a consécration ou non des dispositions sur les valeurs et l'éthique dans une loi.) Il est à noter que les termes « valeurs » et « principes » sont souvent utilisés de façon interchangeable. Toutefois, à des fins d'analyse, il est souhaitable de percevoir les principes comme des normes standard de conduite personnelle, qui peuvent être utilisées pour relier des valeurs générales à des règles spécifiques. Ainsi, les valeurs éthiques de l'intégrité et de la justice sous-tendent le principe en vertu duquel les fonctionnaires ne devraient pas utiliser leur bureau pour se livrer à des activités générant des profits personnels. Ce principe sous-tend des règles détaillées à son tour, comme celle selon laquelle un fonctionnaire ne doit pas rechercher des avantages personnels en accordant un traitement préférentiel à un particulier. Dans le même ordre d'idées, les règles en vigueur relativement à la discrimination découlent du principe en vertu duquel les fonctionnaires doivent traiter tous les citoyens, et se traiter mutuellement, avec équité – un principe qui, à son tour, se base sur des valeurs éthiques telles que le respect et la justice⁶⁷.

Forme

Le modèle australien suit l'approche générale décrite ci-dessus. Sa loi sur la fonction publique adoptée en 1999 contient un énoncé de valeurs dans lequel sont présentées cinq valeurs fondamentales, suivi immédiatement par un code de déontologie composé d'un amalgame de valeurs et de principes, mais surtout de principes. L'énoncé de valeurs et le code de déontologie sont interreliés par des références et, pour en faciliter la compréhension et l'uniformité, le code

⁶⁷ Kenneth Kernaghan, « Towards a Public Service Code of Conduct - and Beyond », *Administration publique du Canada*, vol. 40 (printemps 1997), p. 43.

de déontologie stipule que les employés « doivent se conformer à toute autre disposition relative à la conduite prescrite dans les règlements ».

L'énoncé de valeurs et le code de déontologie sont les premiers points de la *Public Service Act*. Le concept de valeurs est devenu si crucial dans la fonction publique australienne en général et pour la gestion des ressources humaines en particulier qu'il aurait été presque impensable de ne pas voir les deux documents consacrés dans une loi. Pour ainsi dire, l'énoncé de valeurs et le code de déontologie sont dans la législation australienne parce qu'ils sont considérés comme des documents importants, et ils sont ainsi considérés parce qu'ils sont dans la législation australienne.

Le modèle britannique diffère quelque peu de l'australien dans la mesure où le code britannique de la fonction publique (publié le 1^{er} janvier 1996) n'est pas consacré dans une loi; l'énoncé de vision et des valeurs ⁶⁸ du Royaume-Uni ne l'est pas non plus. Cependant, selon le contexte constitutionnel, politique et administratif d'un pays et les moyens choisis pour promouvoir des valeurs et des normes éthiques, les instruments non législatifs peuvent être aussi efficaces que ceux prévus par la loi. De fait, le code britannique de la fonction publique *fait partie intégrante des conditions d'emploi de tout fonctionnaire*. Tous les ministères et organismes sont tenus de l'intégrer dans la description de travail de leurs fonctionnaires. De plus, ce code est intégré au Civil Service Management Code, plus vaste, lequel a été adopté par le ministre de la Fonction publique intérieure (Home Civil Service) en vertu d'un décret de 1995. Le code britannique de la fonction publique établit le cadre constitutionnel dans lequel tous les fonctionnaires travaillent ainsi que les valeurs auxquelles ils doivent se conformer. Il s'appuie sur un code provisoire d'abord élaboré par le Trésor de la Chambre des communes et un comité de sélection de la fonction publique.

Les annexes A, C et D montrent dans quelle mesure le code britannique prend une forme plus narrative que l'énoncé de valeurs et le code de déontologie australiens. Il s'agit d'un amalgame de valeurs, de principes, de lignes directrices et, même, de méthodes. Bien qu'on puisse y recenser jusqu'à quinze valeurs, le terme « valeur » n'est jamais employé. La recherche des valeurs est d'ailleurs plutôt aléatoire.

L'annexe B présente les valeurs contenues dans l'énoncé de vision et des valeurs du Royaume-Uni, en plus de fournir un exemple de comportement souhaitable pour exprimer les valeurs prônées. Bien que les valeurs de cet énoncé et celles du code britannique de la fonction publique se recoupent légèrement, de nombreuses valeurs sont complètement différentes. De plus, l'énoncé de vision et des valeurs renferme plusieurs valeurs professionnelles récentes (p. ex., le

⁶⁸ Royaume-Uni, Cabinet Office, *Vision and Values, Civil Service Reform - A Report to the Meeting of Permanent Heads of Departments*, Sunningdale, Angleterre, 30 septembre et 1^{er} octobre 1999.

rendement axé sur les résultats et innovation). Le lien entre les deux documents est ténu et équivoque.

Conformité

Avant de déterminer lequel de ces deux modèles (ou tout autre modèle) pourrait le mieux convenir au contexte canadien, il est pertinent de considérer d'abord comment chaque pays assure la conformité à ses dispositions sur les valeurs et l'éthique.

L'approche privilégiée en Australie pour assurer la conformité témoigne du souci constant de ce pays à l'égard des valeurs dans sa fonction publique. En vertu de la *Public Service Act*, les dirigeants d'organismes sont responsables du respect et de la promotion des valeurs de la fonction publique australienne, mais c'est au commissaire de celle-ci que revient la publication de directives appuyées sur chacune des valeurs, afin, d'une part, de s'assurer que la fonction publique les intègre et les respecte, et, d'autre part, de définir leur portée et leur application. À l'aide des directives écrites du commissaire de la fonction publique australienne, les dirigeants d'organismes doivent en outre établir des méthodes pour évaluer si les employés ont enfreint le code de déontologie. Dans une telle éventualité, ils auraient le droit d'imposer des sanctions, comme une cessation d'emploi, une redistribution des tâches ou une réduction du salaire. (Le code de déontologie contient également des dispositions pour le traitement des cas de dénonciation.)

Le commissaire de la fonction publique australienne a pris des mesures vigoureuses pour mieux faire comprendre l'énoncé de valeurs et le code de déontologie, et en assurer la conformité. Parmi celles-ci figure la publication de directives détaillées sur la signification et les incidences de chaque valeur. Les fonctionnaires y trouvent des conseils sur les problèmes de déontologie, comme la perception de cadeaux, le travail rémunéré pour des sous-traitants ou la communication électronique de messages d'ordre éthique. S'il est trop tôt pour bien jauger la réussite de ces mesures, le commissaire a déjà loué les efforts d'organismes particuliers pour inculquer le respect de l'énoncé de valeurs et du code de déontologie, en a rabroué d'autres pour leur faible rendement à cet égard, et a incité tous à toujours prôner les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Ces directives (publiées le 5 décembre 1999) « fournissent maintenant un cadre réglementaire des normes et des principes en vigueur en fonction duquel les organismes et leur personnel peuvent évaluer leur rendement »⁶⁹.

Par comparaison à l'énoncé de valeurs et au code de déontologie australiens, le code de la fonction publique britannique peut, au premier coup d'oeil, sembler revêtir moins d'importance. Cependant, ce jugement est un peu hâtif dans la mesure où, tant par leur forme que par leur contenu et leur statut juridique, ces documents sont si différents. Il reste qu'on porte un peu moins attention au Royaume-Uni à la promotion de la conformité aux valeurs et aux normes

⁶⁹ Australie, Public Service and Merit Protection Commission, *State of the Service Report, 1999-00*, p. 24.

éthiques qu'en Australie, mais il importe de tenir compte de la récente élaboration d'un énoncé de vision et de valeurs dans ce pays. Il est difficile de mesurer jusqu'à quel point les fonctionnaires doivent être encouragés à suivre au quotidien un code de déontologie qui fait partie de leurs conditions d'emploi et qui présente, de façon succincte, les rôles constitutionnel et pratique de la fonction publique, les valeurs que doivent respecter les fonctionnaires, les relations acceptables entre les gens politiques et les fonctionnaires, les normes éthiques ainsi que les méthodes à suivre lorsque se posent des cas de conscience.

L'option d'inscrire des valeurs dans une loi, appuyée par de réels efforts pour promouvoir la conformité à ces valeurs, sera vraisemblablement plus fructueuse si l'énoncé de valeurs est conçu, en partie, pour engendrer un changement de culture. C'est sans doute ce qui s'est produit en Australie, où la loi sur la fonction publique combine des valeurs professionnelles (résultats et rendement, par exemple) avec d'autres, plus traditionnelles. On peut parvenir à la même conclusion au Royaume-Uni, au moins en ce qui a trait à l'énoncé de vision et de valeurs, qui conjugue des valeurs traditionnelles et nouvelles, à caractère professionnel. Le code de la fonction publique britannique ne prône cependant que des valeurs traditionnelles.

Nouvelle-Zélande

Bien que cette partie se soit attardée aux modèles australien et britannique mis en place pour promouvoir les valeurs et l'éthique, l'expérience de la Nouvelle-Zélande ne doit pas être sous-estimée. Le commissaire de la fonction publique néo-zélandaise a diffusé un code de déontologie en 1990 (*Public Service Code of Conduct*), en vertu de la *State Sector Act*, adoptée en 1988, afin de prescrire « des normes minimales d'intégrité et de conduite à suivre dans l'ensemble de la fonction publique ». Le but de ce code est de « guider les fonctionnaires dans le respect des normes comportementales qu'on leur a imposées, et de lancer les bases à tout autre code que pourraient adopter des dirigeants en fonction des besoins opérationnels et des circonstances propres à leur organisme respectif »⁷⁰. Par rapport à la terminologie employée ci-dessus, ce code est une combinaison de valeurs, de principes et de lignes directrices, et couvre un vaste éventail de sujets. On s'attend à ce que tous les fonctionnaires observent les trois principes fondamentaux du code (établis dans la section traitant de la Nouvelle-Zélande dans la première partie de ce rapport). De plus, outre le code, la plupart des critères de sélection des cadres supérieurs sont formulés en termes d'ordre éthique.

Ces projets corroborent la perception selon laquelle « le système d'administration publique de la Nouvelle-Zélande s'appuie sur une base éthique ferme. S'il y a matière à amélioration dans ce système et dans le rendement des ministères, et s'il importe d'élargir la portée des valeurs communes et de clarifier les normes déontologiques, la plupart des éléments sont en place⁷¹. »

⁷⁰ Nouvelle-Zélande, *Public Service Code of Conduct*, <http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm>

⁷¹ Message par courriel de Derek Gill, le 11 juin 2001.

La SSC a déjà fait part de son intention de se concentrer, ces prochaines années, sur l'élaboration d'un « programme de valeurs exhaustif ».

ANNEXE A

ROYAUME-UNI

LE CODE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Le rôle constitutionnel et pratique de la fonction publique est d'aider de façon intègre, honnête, impartiale et objective le gouvernement dûment constitué du Royaume-Uni, l'Exécutif d'Écosse ou l'Assemblée nationale du Pays de Galles¹ constitués conformément aux Lois de 1998 sur l'Écosse et le gouvernement du Pays de Galles, quelle que soit leur physionomie politique, à formuler leurs politiques, à mettre des décisions à exécution et à administrer des services publics pour lesquels ils sont responsables.

2. Les fonctionnaires sont au service de l'État. Sur le plan constitutionnel, toutes les administrations font partie intégrante de l'État et, selon les dispositions du présent Code, les fonctionnaires doivent se montrer loyaux envers l'administration qu'ils servent¹.

3. Ce Code doit être perçu dans le contexte des fonctions et des responsabilités établies pour les ministres du Royaume-Uni dans le Code ministériel ou dans tout document équivalent rédigé à l'intention des ministres de l'Exécutif d'Écosse ou de l'Assemblée nationale du Pays de Galles, lesquelles incluent :
 - la reddition de comptes au Parlement² ou, pour les secrétaires de l'Assemblée, à l'Assemblée nationale;
 - le devoir de divulguer au Parlement ou à l'Assemblée ainsi qu'au public toute l'information possible sur leurs politiques, leurs décisions et leurs actes et de ne pas les tromper ou les berner délibérément;
 - le devoir de ne pas utiliser les ressources publiques aux fins des partis politiques, de respecter l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas exiger des fonctionnaires qu'ils se conduisent de façon à être en conflit avec les dispositions du Code de la fonction publique;
 - le devoir d'accorder toute la considération et le poids voulus aux conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ainsi qu'aux autres considérations et conseils dans le processus décisionnel;
 - le devoir de se plier à la loi, y compris les lois internationales et les obligations acquises par voie de traités, et de protéger l'administration de la justice; ainsi que
 - le devoir de se familiariser avec le contenu du présent Code.

4. Les fonctionnaires doivent servir leur administration conformément aux principes énoncés dans le présent Code et reconnaître :
 - l'obligation des fonctionnaires de rendre des comptes au ministre³ ou, selon le cas, aux secrétaires de l'Assemblée et à l'Assemblée nationale dans son ensemble ou encore au dirigeant de leur ministère;
 - l'obligation de tous les agents publics de s'acquitter de leurs fonctions publiques de manière raisonnable et conforme à la loi;
 - l'obligation de se conformer aux prescriptions de la loi, y compris les lois internationales et les obligations acquises par voie de traité, et de protéger l'administration de la justice;
 - de protéger les normes d'éthique qui gouvernent les diverses professions.
5. Les fonctionnaires doivent se conduire avec intégrité, impartialité et honnêteté. Ils doivent donner des conseils honnêtes et impartiaux au ministre ou, selon le cas, aux secrétaires de l'Assemblée et à l'Assemblée nationale dans son ensemble ou encore au dirigeant de leur ministère, sans craintes de représailles ou sans attendre de faveurs, et leur fournir toute information pertinente pour une décision. Ils ne doivent pas tromper ou berner délibérément les ministres, le Parlement, l'Assemblée nationale ou le public.
6. Les fonctionnaires doivent chercher à traiter les affaires du public avec sympathie, efficacité, rapidité, sans parti pris ou prévarication.
7. Les fonctionnaires doivent veiller à l'utilisation correcte, efficace et efficiente des fonds publics.
8. Les fonctionnaires ne doivent pas utiliser à mauvais escient leur position officielle ou de l'information acquise dans le cadre de leurs fonctions officielles pour leur intérêt personnel ou celui d'autrui. Ils ne doivent jamais tirer d'un tiers des avantages susceptibles de compromettre raisonnablement leur intégrité ou leur jugement personnel.
9. Les fonctionnaires doivent se conduire de manière à mériter et à conserver la confiance des ministres, des secrétaires de l'Assemblée ou de l'Assemblée nationale dans son ensemble, et être en mesure d'établir la même relation avec ceux qu'ils pourraient être appelés à servir dans le cadre d'une administration future. La conduite des fonctionnaires doit être telle que les ministres, les secrétaires de l'Assemblée et l'Assemblée nationale dans son ensemble, ainsi que les futurs titulaires de ces postes, sachent qu'ils peuvent accorder librement leur confiance aux fonctionnaires, qu'ils soient assurés que la fonction publique s'acquittera consciencieusement de ses fonctions et de ses obligations et aidera, conseillera et exécutera de manière impartiale les politiques conformes à la loi des administrations dûment constituées.

10. Les fonctionnaires ne doivent pas divulguer sans autorisation des renseignements officiels qui leur ont été communiqués confidentiellement dans le cadre de leurs fonctions pour l'administration ou qui leur ont été communiqués confidentiellement par autrui. Aucun des éléments du Code n'a préséance sur l'obligation établie dans les lois ou l'obligation en common law de respecter la confidentialité de certains renseignements, ou d'en divulguer d'autres. Les fonctionnaires ne doivent jamais essayer de contrecarrer ou d'influencer les politiques, les décisions ou les actes des ministres, des secrétaires de l'Assemblée ou de l'Assemblée nationale dans son ensemble en divulguant sans autorisation, de manière incorrecte ou prématurée à l'extérieur de l'administration des renseignements auxquels ils ont eu accès dans l'exercice de leurs fonctions.
11. Lorsqu'un fonctionnaire croit qu'il ou elle doit agir d'une manière :
- illégale, inappropriée ou qui va à l'encontre des normes d'éthique;
 - qui constitue un manquement à la convention constitutionnelle ou à un code professionnel;
 - qui peut entraîner la possibilité d'une prévarication;
 - qui, d'une manière ou d'une autre, contrevient aux règles énoncées dans le présent Code;
- il ou elle doit signaler le problème conformément aux procédures établies dans les lignes directrices ou les règles de conduite de leur ministère ou de leur administration. Un fonctionnaire doit également signaler aux autorités compétentes toute preuve d'activités criminelles ou illicites perpétrées par autrui. Le fonctionnaire peut aussi, en se conformant aux procédures pertinentes, signaler aux autorités compétentes les autres manquements au présent Code dont il aurait eu connaissance ou si on lui demande d'agir de manière qui, pour lui ou elle, engendre un problème de conscience.
12. Lorsqu'un fonctionnaire a signalé une des possibilités énoncées au paragraphe 11 conformément aux procédures pertinentes et qu'il estime que la réaction ne calme pas ses préoccupations de manière raisonnable, il peut soumettre la question par écrit au commissaire de la Fonction publique, Horse Guards Road, Londres SW1P 3AL. Téléphone : 0171-270 5066.
13. Les fonctionnaires ne doivent pas essayer de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actes des administrations en refusant ou en s'abstenant de prendre des mesures qui découlent des décisions des ministres, des secrétaires de l'Assemblée ou de l'Assemblée nationale dans son ensemble. Lorsqu'il s'avère impossible de résoudre une question au moyen des procédures établies aux paragraphes 11 et 12 de manière que le fonctionnaire juge acceptable, il ou elle doit se conformer aux directives ou démissionner de la

fonction publique. Les fonctionnaires qui quittent le service de l'État sont néanmoins tenus de respecter la confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions.

ANNEXE B

ROYAUME-UNI

EXTRAIT DE L'ÉNONCÉ DE VISION ET DE VALEURS DU ROYAUME-UNI

Annexe A

En vue d'appuyer les administrations successives, nous nous engageons :

- à agir avec intégrité, responsabilité et impartialité politique, et à sélectionner nos candidats en fonction du mérite;
- à accorder la priorité au bien du pays;
- à atteindre des résultats de qualité et de grande valeur;
- à faire preuve de leadership et à prendre nos responsabilités personnelles;
- à reconnaître la valeur et la diversité des personnes avec lesquelles nous travaillons;
- à innover et à apprendre;
- à travailler en partenariat;
- à agir avec professionnalisme dans tout ce que nous entreprenons;
- à prôner l'ouverture d'esprit et la communication efficace.

Annexe B

Comportements aptes à exprimer ces valeurs

Agir avec intégrité, responsabilité et impartialité politique, et sélectionner les candidats en fonction du mérite

En nous comportant ainsi, nous :

- aidons l'administration en place, quelle que soit son allégeance politique;
- respectons des normes et des principes communs qui nous lient en tant que fonctionnaires;
- nous conformons à la Loi et facilitons l'administration de la justice;
- fondons nos conseils sur une analyse objective des faits;
- gérons les fonds publics de façon appropriée, avec efficacité et efficience;
- nous appuyons uniquement sur le mérite pour sélectionner des candidats;
- imposons le respect du code de la fonction publique (Civil Service Code).

En ne nous comportant pas ainsi, nous :

- ne faisons pas bon usage de notre poste officiel ou de l'information acquise par lui;
- faisons preuve de négligence dans les dépenses de fonds publics;
- laissons nos opinions personnelles embuer notre jugement;
- nuisons à la mise en oeuvre efficace des décisions de l'administration touchant les politiques et les services;
- trahissons les principes fondamentaux de la fonction publique.

ANNEXE C

VALEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE AUSTRALIENNE (FPA)

- a) la FPA est apolitique et exécute ses fonctions de manière impartiale et professionnelle;
- b) la FPA est un service public dans lequel les décisions en matière d'emploi sont fondées sur le mérite;
- c) la FPA fournit un milieu de travail exempt de discrimination qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle dessert, et en profite;
- d) la FPA applique les normes éthiques les plus élevées;
- e) la FPA doit ouvertement rendre compte de ses actions, dans le cadre des responsabilités ministérielles, au gouvernement, au parlement et au public australien;
- f) la FPA doit présenter au gouvernement, en temps opportun, des conseils francs, honnêtes, détaillés et précis, ainsi que mettre en oeuvre les programmes et politiques du gouvernement;
- g) la FPA offre ses services au public australien de façon équitable, impartiale, efficace et courtoise, et est réceptive à la diversité du public australien;
- h) la FPA fait preuve d'un leadership de la plus grande qualité;
- i) la FPA établit des relations de travail valorisant la communication, la consultation et la coopération, et tient compte des opinions de ses employés dans les sujets touchant le milieu de travail;
- j) la FPA fournit un milieu de travail équitable, souple, sécuritaire et gratifiant;
- k) la FPA vise à atteindre des résultats et à gérer le rendement;
- l) la FPA promeut l'équité en matière d'emploi;
- m) la FPA offre des possibilités raisonnables à tous les membres admissibles de la collectivité de poser leur candidature à un emploi chez elle;
- n) la FPA est un service fondé sur la carrière qui vise à améliorer l'efficacité et la cohésion du système de gouvernement démocratique de l'Australie;

- o) la FPA fournit un système d'examen équitable des décisions prises concernant ses employés.

ANNEXE D

CODE DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE AUSTRALIENNE (FPA)

1. Un fonctionnaire de la FPA doit se comporter avec honnêteté et intégrité dans l'exercice de ses fonctions à la FPA.
2. Un fonctionnaire de la FPA doit agir avec soin et diligence dans l'exercice de ses fonctions à la FPA.
3. Un fonctionnaire de la FPA, pendant l'exercice de ses fonctions à la FPA, doit traiter chacun avec respect et courtoisie, sans harcèlement.
4. Un fonctionnaire de la FPA, pendant l'exercice de ses fonctions à la FPA, doit se conformer à toutes les lois australiennes en vigueur.
5. Un fonctionnaire de la FPA doit se conformer à toute directive légitime et raisonnable que lui donne un collègue au service de son organisme qui a le pouvoir de donner des directives.
6. Un fonctionnaire de la FPA doit assurer la confidentialité des ententes qu'il pourrait conclure avec tout membre d'un ministère ou tout ministère.
7. Un fonctionnaire de la FPA doit faire part de tout conflit d'intérêts (réel ou apparent) lié à son emploi à la FPA, et prendre les mesures nécessaires pour éviter de tels conflits.
8. Un fonctionnaire de la FPA doit utiliser les ressources du pays de façon appropriée.
9. Un fonctionnaire de la FPA ne doit jamais fournir de renseignements faux ou trompeurs pour répondre aux demandes officielles de renseignements liées à son emploi à la FPA.
10. Un fonctionnaire de la FPA ne doit pas faire mauvais usage :
 1. de renseignements internes;
 2. de ses privilèges, de son statut, de son pouvoir ou de son autorité;afin de tirer des profits ou des avantages pour lui-même ou pour toute autre personne, ou tenter de le faire.
11. Un fonctionnaire de la FPA doit toujours se comporter de manière conforme aux valeurs de la FPA, qui respecte l'intégrité et la réputation de la FPA.

12. Un fonctionnaire de la FPA en service doit veiller en tout temps à se comporter de manière qui fait honneur à la réputation de l’Australie.
13. Un fonctionnaire de la FPA doit se conformer à toute autre exigence prescrite par les règlements en matière d’éthique.

NOTES EN FIN D’OUVRAGE

1. Ci-après dans le présent Code, nous utiliserons le terme administration pour signifier le gouvernement de Sa Majesté au Royaume Uni, l’Exécutif d’Écosse ou l’Assemblée nationale du Pays de Galles au besoin.
2. Ci-après dans le présent Code, le terme Parlement désignera, s’il y a lieu, le Parlement du Royaume-Uni et le Parlement écossais.
3. Ci-après dans le présent Code, le terme ministre englobera les membres du gouvernement de Sa Majesté ou de l’Exécutif d’Écosse.