

EXPLORATIONS
N°1



LA SÉRIE DEWAR
PERSPECTIVES SUR
LA GESTION PUBLIQUE

*Les valeurs dans
la fonction publique*



CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

EXPLORATIONS N° 1

LA SÉRIE DEWAR
PERSPECTIVES SUR
LA GESTION PUBLIQUE

Les valeurs dans la fonction publique

Centre canadien de gestion
Juin 1994

Canada

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

*par téléphone au (613) 943-8370
ou par télécopieur au (613) 995-0286*

*Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas
nécessairement les vues du Centre canadien de gestion*

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994
N° SC94-57/1994
ISBN 0-662-61037-7



Un mot du CCG

La série de séminaires intitulée « La série Dewar : Perspectives sur la gestion publique », nommée ainsi en hommage à M. D. Bevis Dewar, ancien sous-greffier du Conseil privé et directeur du Centre Canadien de gestion, a été organisée par le CCG en vue d'aborder efficacement certaines questions qui touchent particulièrement les fonctionnaires.

Chaque séance dont se compose cette série est conçue de façon à constituer une tribune très animée permettant à un conférencier invité qui possède de vastes connaissances sur le sujet à l'ordre du jour de communiquer sa façon de penser et ses perceptions à un petit nombre de participants provenant surtout de la fonction publique fédérale. Lorsque le conférencier a terminé sa présentation, on encourage les participants à offrir leurs commentaires, à soulever des questions ou à faire connaître leur point de vue en se fondant sur leur propre expérience. Afin d'élargir le champ de discussion des enjeux et de stimuler les débats, on a également décidé de procéder à l'enregistrement de ceux-ci à chaque séance, pour ensuite les publier et les faire circuler à l'intérieur de la fonction publique.

Le présent volume contient le compte rendu des trois premières séances de « La série Dewar : Perspectives sur la gestion publique », qui se sont déroulées en avril et en mai 1993 et ont été axées sur une discussion des valeurs dans la fonction publique. La première présentation, ayant pour thème *Les valeurs de la fonction publique : comment naviguer entre les écueils*, a été

donnée, à juste titre, par Bevis Dewar. Lors de la deuxième séance, John L. Manion, premier directeur du CCG, membre du groupe de travail de Cotret et ancien sous-greffier du Conseil privé, s'est entretenu sur *Le défi du nouvel ordre administratif : la responsabilisation post-moderne*. Kenneth Kernaghan, professeur de science politique à l'université Brock, a donné la troisième présentation intitulée : *L'éthique : est-ce un îlot de stabilité dans un monde en perpétuelle évolution?*

C'est avec un vif plaisir que le CCG publie maintenant ces comptes rendus, espérant que les notes préparées par les trois éminents conférenciers invités et les points de vue exprimés par les participants engendreront des discussions et une réflexion plus approfondie sur les divers aspects des questions d'une grande complexité liées aux valeurs dans la fonction publique.

*Le directeur du Centre,
Ole Ingstrup*

*La conseillère principale,
Activités internationales,
Margaret Cottrell-Boyd*

*ancienne directrice des
Programmes de formation
des cadres de direction*

Table des matières

<i>Un mot du CCG</i>	i
I. Les valeurs de la fonction publique : comment naviguer entre les écueils <i>D. B. Dewar</i> – 23 avril 1993	1
II. Le défi du nouvel ordre administratif : la responsabilisation post-moderne <i>J. L. Manion</i> – 28 avril 1993	17
III. L'éthique : est-ce un flot de stabilité dans un monde en perpétuelle évolution? <i>Kenneth Kernaghan</i> – 20 mai 1993	31
<i>Notes biographiques</i>	43

I. Les valeurs de la fonction publique : Comment naviguer entre les écueils

D.B. Dewar

La question des valeurs procède du pragmatisme et de la nécessité, et plus les choses deviennent difficiles, plus il est indispensable de comprendre nos valeurs et le rôle que jouent celles-ci. Je crois fermement qu'il est plus important que jamais, en raison des changements qui ont une incidence sur notre travail en tant que fonctionnaires, de bien comprendre nos valeurs et le rôle de ces dernières dans notre quotidien. Dans quelle mesure les valeurs qui ont cours dans la fonction publique nous servent-elles bien dans notre travail quotidien? Devons-nous définir de nouvelles valeurs ou modifier celles que nous possédons? Avons-nous même besoin de nous interroger sur le rôle que jouent les valeurs dans nos vies en tant que fonctionnaires? J'aimerais commencer aujourd'hui à examiner ces questions avec vous, mais selon moi, il ne faudrait pas que cet examen s'arrête-là.

Je définis les valeurs comme étant *un cadre de croyances et de convictions qui motivent le comportement et qui aident à orienter les choix à exercer entre les lignes de conduite qui s'offrent*. Les valeurs remplissent plusieurs rôles :

- Elles nous aident à envisager des résultats idéaux et ainsi à établir des objectifs.

- Elles nous motivent à atteindre ces objectifs et nous donnent l'énergie pour le faire.
- Elles servent de normes pour nous aider à évaluer le progrès, à trancher des questions compliquées et à exercer des choix entre différentes lignes de conduite.
- De ce fait, elles nous aident à définir qui nous sommes et à préciser nos rapports avec le monde qui nous entoure. Elles rendent ainsi nos vies cohérentes et nous apportent de la stabilité là où l'agitation règne.

Les valeurs remplissent ces rôles tant dans nos vies privées que dans nos vies publiques, dans les petites décisions comme dans les grandes. Notre propre bagage de valeurs tend, bien sûr, à être omniprésent – c'est lui qui assure la cohérence entre nos comportements privés et publics. Mon propos ici toutefois concerne les rôles publics que nous assumons en tant que collectivité de fonctionnaires et en tant que membres individuels de cette dernière.

Pour bien comprendre les valeurs et la place qu'elles occupent, il faut connaître également leurs autres caractéristiques :

- Elles ont tendance à être instinctives. Nos valeurs les plus fondamentales orientent nos actions sans que nous évaluions consciemment comment nos croyances devraient influencer notre comportement dans une situation particulière.
- Pour être valables et utiles, les valeurs doivent être réfléchies – elles doivent tenir compte du monde réel. Avoir des valeurs ne remplace pas le besoin d'observer, de se renseigner et de réfléchir à la réalité et aux conséquences. Sans cette discipline, ce sont les sentiments, et non les valeurs qui interviennent; et agir en fonction de

sentiments vivement ressentis sans tenir suffisamment compte de leurs conséquences constitue une approche dangereuse dans le domaine des politiques publiques. (En vérité, il est nécessaire de mieux comprendre ce phénomène. Lorsque les rivalités de droits et de revendications n'entraînent que déchirements, dans quelle mesure vivons-nous une crise réelle parce que nos institutions et nos pratiques sont incapables de répondre aux valeurs et besoins réels des gens, et dans quelle mesure traversons-nous simplement une période de nombrilisme où les sentiments se sont déguisés en valeurs?)

- Les valeurs ne sont pas temporaires ou simplement expédientes; elles ont tendance à être durables et imperméables au changement facile. Sans ces qualités, elles ne pourraient pas nous orienter ou nous guider. Par exemple, l'efficacité est une valeur dans l'administration publique, mais non la privatisation ou la sous-traitance.
- D'autre part, les valeurs ne sont pas nécessairement immuables; elles devraient pouvoir changer lorsqu'il le faut. Le débat actuel sur le maintien de la paix par opposition au rétablissement de la paix, par exemple, et les nouvelles idées sur la légitimité de l'intervention internationale dans des États souverains peuvent refléter un changement de valeurs tenant compte de l'évolution mondiale; toutefois, ce n'est pas un changement à faire à la légère, sans évaluer soigneusement les conséquences, bonnes ou mauvaises. Les anciennes valeurs avaient leur raison d'être, et il faut en tenir compte avant de les abandonner.
- Finalement, les situations les plus pénibles où interviennent les valeurs sont celles où nous sommes en présence de circonstances qui nous forcent à choisir entre

deux valeurs qui font partie de notre bagage, par exemple entre la loyauté et l'intégrité.

Ayant assimilé ces renseignements de base, commençons notre discussion des valeurs de la fonction publique, en notant d'abord certaines difficultés que présente l'examen de ce sujet et certains des facteurs présents qui influencent notre réflexion. Premièrement, les difficultés :

- Notre culture rend un peu mal à l'aise ceux qui veulent se pencher sur une question « floue » de cette nature. Il s'agit d'un travail purement intellectuel, ce qui n'est pas une activité publique très respectée ces jours-ci. La gravité des problèmes et notre impatience à les régler font priser l'action, ce qui est compréhensible. Qu'il me suffise de dire que le bon sens veut que l'on réfléchisse avant d'agir.
- Plus précisément, nous n'avons pas dans la fonction publique l'habitude d'articuler nos valeurs; on en est découragé par la doctrine de l'anonymat et l'idée du service à exécuter sur demande. Par exemple, il y a eu durant *Fonction publique 2000* une certaine réticence de la part des dirigeants de la fonction publique à mettre l'accent sur les valeurs, parce qu'on craignait, à mon avis, que les responsables politiques et le public ne voient dans ce programme que chimères et vains jeux d'esprit.

Alors pourquoi est-il si important, selon moi, d'étudier le sujet maintenant, malgré ces difficultés? Simplement, parce que nous traversons une période d'incertitudes, de doutes et de conflits, et que nous avons besoin de savoir qui nous sommes et en quoi nous croyons pour donner un sens à ce que nous faisons. Certaines des pressions que vit la société se répercutent de façon particulière sur les fonctionnaires, parce que nous nous occu-

pons des politiques publiques et de la mise en place des programmes. De plus, les fonctionnaires ont un rôle particulier à jouer dans le leadership qu'attend la société. En d'autres termes, de par notre travail de fonctionnaires, nous devons avoir les idées claires lorsqu'il s'agit de questions fondamentales comme l'identité et les valeurs.

Sans entrer dans une description détaillée des pressions et des changements auxquels nous faisons face, réfléchissons un instant à la portée et à l'étendue de certaines de ces questions :

- Le monde est en effervescence, l'économie se mondialise, et partout il y a un tiraillement entre ces forces et l'instinct des gens de se réfugier dans ce qui est familier. Parce qu'ils en viennent à ne plus croire dans les institutions traditionnelles, bon nombre se tournent vers les anciennes notions de race ou vers les religions apocalyptiques pour chercher la sécurité. La politique est fragmentée et multipolaire et les idéologies s'affrontent sur tous les plans.
- La technologie progresse à pas de géant, surtout la technologie des communications, et nous rapproche les uns des autres. La perte d'intimité et les doutes sur le bien et le mal nous déstabilisent.

Ces changements, que l'on y voie une révolution ou une évolution, sont certainement déconcertants. En tant que fonctionnaires, nous ressentons ces forces, surtout à cause de notre rôle dans les questions de politique publique. Nous travaillons dans un environnement national et politique qui est incertain et imprévisible, où la population est désillusionnée et cynique et où certains politiciens ne semblent pas sûrs de la légitimité du rôle du gouvernement dont ils ont la charge.

Ce sont là les écueils. Dans un tel contexte, en quoi consiste cet ensemble de notions que nous appelons les valeurs de la fonction publique, et comment peuvent-elles nous aider à naviguer? Pour comprendre les valeurs de la fonction publique, il faut commencer par réfléchir à ce qu'est la fonction publique. Les premières pages du rapport *FP2000* mentionnent que la fonction publique est une institution; elles parlent du professionnalisme comme étant l'une de ses caractéristiques et elles précisent que la fonction publique existe pour servir les Canadiens et ceux qu'ils élisent pour les gouverner. On y lit également que cette institution se veut le reflet des plus belles qualités de la société canadienne.

Ce sont là des mots lourds de signification. Si la fonction publique est une institution, elle doit non seulement avoir un rôle distinct (servir les Canadiens), mais aussi posséder les autres caractéristiques d'une institution. Les caractéristiques qui définissent une institution sont la permanence, ou du moins la continuité dans le temps, et un ensemble de valeurs, de traditions et de normes de comportement qui la différencie (au-delà de son rôle proprement dit) d'autres institutions.

L'idée que la fonction publique est une institution nous amène très loin du concept selon lequel les fonctionnaires forment simplement un groupe de personnes recrutées pour exécuter les décisions des élus. Elle n'est certainement pas incompatible avec les principes de l'anonymat et de la neutralité politique qui ont toujours déterminé notre interprétation du modèle de Westminster, mais elle laisse entendre que de tels principes ne suffisent pas pour comprendre parfaitement ce qu'est la fonction publique.

Quant à la permanence, elle signifie non seulement la continuité lorsqu'il y a un changement de gouvernement, mais aussi un lien durable entre l'institution et la société qu'elle doit servir.

Ce lien consiste en l'adhésion de la fonction publique aux valeurs et intérêts durables de la société, en contrepartie de la confiance que la société accorde à la fonction publique et de l'influence qu'elle lui permet d'exercer. Voilà pourquoi la fonction publique peut légitimement se charger de veiller aux intérêts à plus long terme de la société – que les politiciens peuvent perdre de vue en raison de leur cycle électoral de quatre ou cinq ans – et pourquoi les fonctionnaires sont obligés de tenir compte de ce long terme lorsqu'ils donnent des conseils et conçoivent des programmes et des instruments d'exécution. C'est ainsi que les fonctionnaires doivent rester conscients de leurs responsabilités de fiduciaires à l'égard des institutions et des conventions de l'État (par exemple, pour assurer une bonne transition entre les gouvernements) et des conséquences à long terme des mesures adoptées (par exemple, le renouvellement de l'infrastructure du pays, l'intégration de la nouvelle génération à l'économie et la résorption de la dette publique).

Une telle vision de la fonction publique peut être source de conflits avec les politiciens élus et, par conséquent, elle présente une situation où un conflit de valeurs peut se produire et se produire en réalité. Ce conflit survient parce que la loyauté vis-à-vis du gouvernement élu est aussi une valeur de la fonction publique qui est de la plus grande importance – et je ne connais rien qui puisse remplacer cette dernière comme guide d'action, parce qu'elle est à la base du plus fondamental de nos principes démocratiques. Comment allons-nous régler ce problème? Par le dialogue ouvert sur les rôles et sur la manière dont on assume ceux-ci. Les fonctionnaires, les dirigeants politiques et le public devraient tous reconnaître et savoir que les fonctionnaires rempliront soigneusement leur rôle de fiduciaire tout en donnant loyalement des conseils et s'occupant de l'appareil et des conventions de l'État. Toutes les parties en bénéficieront si elles

comprennent et reconnaissent ce rôle et la saine tension qu'il peut créer.

C'est la perspective à long terme qui distingue la fonction publique des élus, et c'est la perspective d'ensemble qui la distingue des institutions du secteur privé (et même des institutions publiques au palier provincial). Nous sommes bel et bien conscients du fait que nos « actionnaires » sont tous Canadiens, et notre code de loyauté et notre sens de la responsabilité en témoignent. Bien sûr, cet état de chose a des répercussions non seulement sur notre vision de qui nous servons, mais aussi sur la façon dont nous organisons, dotons en personnel et faisons fonctionner la fonction publique. Comme on le signale dans le rapport *FP2000*, notre institution doit servir de miroir et de modèle pour la société canadienne. Voilà ce qui explique le rôle qu'elle a joué pour promouvoir la dualité linguistique et les mesures qu'elle a prises dans d'autres domaines pour devenir davantage représentative.

Certains refuseront d'accepter que la fonction publique puisse être une institution, et l'on peut comprendre pourquoi. Une autre des caractéristiques des institutions est la conscience de leur identité propre, et de la conscience de soi peut découler le désir de se protéger et de résister au changement. Ce sont là les aspects négatifs que nous associons au terme « bureaucratie ». La fonction publique manifeste des tendances de ce genre, ce qui prouve peut-être qu'elle a toujours été une institution. Toutefois, le remède n'est sûrement pas de nier notre nature institutionnelle, ce qui nous amènerait à abandonner le rôle que je viens de décrire, mais plutôt de nous servir de cette conscience de soi pour mieux comprendre nos points forts et nos points faibles et pour déterminer comment nous voulons progresser. Il existe de nombreux exemples d'institutions aux prises avec des

problèmes de quête de soi et de renouvellement, et nous ne manquons donc pas d'exemples à étudier.

La solution consiste à incorporer dans notre institution les valeurs d'attachement à notre rôle externe (le service) et les réflexes et processus d'auto-évaluation et de renouvellement qui peuvent servir d'antidote à la sclérose. Notre concept de professionnalisme devrait inclure cela, ainsi que l'idée que nous, en tant que collectivité, assumons la responsabilité de nos propres normes et d'un régime d'auto-discipline pour maintenir ces dernières. *FP2000* a été utile pour définir la tâche; il nous a amenés à nous concentrer de nouveau sur le service au public, qui est notre rôle externe, et a proposé des moyens pour que nous soyons plus efficaces, plus attentifs et plus inventifs. Ces idées, combinées à l'idée de rétroaction et d'amélioration constantes qui a de plus en plus cours, nous fournissent les moyens de relever efficacement les défis auxquels nous faisons face.

Reste donc à nous préoccuper de nos valeurs opérationnelles et de leur adaptation à la fonction publique et à notre époque. C'est là où s'amorce véritablement la réflexion. Je peux proposer un cadre pour ces valeurs, et même en suggérer une définition, mais je crois que ce dont nous avons réellement besoin est un dialogue franc, ouvert et permanent entre ceux qui vivent l'expérience de la fonction publique. Si l'on décidait aujourd'hui de s'engager dans un tel dialogue, j'aurais atteint mon objectif.

Compte tenu du rôle que je viens de décrire de la fonction publique dans notre société, il faut que les fonctionnaires soient vivement conscients des valeurs et des intérêts durables de la société qu'ils servent, ainsi que des valeurs nécessaires au bon fonctionnement de l'institution elle-même. Ces deux ensembles de valeurs devraient se compléter et interagir. Voilà pourquoi je suggère un cadre qui englobe deux groupes de valeurs : les *valeurs canadiennes* et les *valeurs de la fonction publique*.

Quelles sont les *valeurs canadiennes* dominantes? Selon moi, il s'agit de celles-ci :

- *Un royaume paisible.* La plupart de nos ancêtres sont venus au Canada pour échapper aux expulsions, à la privation ou à la violence, et nous nous sommes encouragés les uns les autres à nous rappeler ces origines. Par conséquent, nous avons une forte tendance à rechercher la sécurité et à valoriser la prudence et la retenue dans nos relations mutuelles, afin de maintenir un ordre social paisible. Nous nous méfions des valeurs révolutionnaires et nous considérons l'évolution continue comme étant le cours normal de l'histoire. Notre concept du bon citoyen est moins activiste que celui des Américains, et notre patriotisme est plus mesuré et moins militant. Lorsque nous sommes allés à la guerre, ce fut par devoir ou par besoin de protéger quelque chose, plutôt que par colère ou par ambition.
- *Justice et égalité.* Nous chérissons l'idée que tous les citoyens sont égaux et que chacun devrait être traité avec justice. Cette valeur découle, d'une part, de l'idéal démocratique que nous partageons avec les Américains et, d'autre part, de notre croyance que cet idéal favorise l'ordre social que nous désirons fortement. Nous avons du mal à réconcilier la justice et le traitement égal des personnes avec la justice et l'égalité des groupes.
- *Aide communautaire et entraide.* Notre passé de pionniers et notre pouvoir collectif modeste dans le monde, particulièrement par rapport aux États-Unis, nous rendent très conscients de la valeur de l'effort commun, notamment de l'utilisation pragmatique du gouvernement pour atteindre des objectifs et surmonter des inconvénients. Notre tradition d'aider les régions ou les groupes en détresse, par des

moyens gouvernementaux ou privés, est remarquablement vigoureuse.

- *Civisme et amabilité.* Cette valeur englobe l'idée de la tolérance, ou encore le désir de nous mêler de nos affaires et de ne pas créer de remous. Nous ne savons pas trop comment réagir lorsque nous sommes confrontés à des groupes qui ne respectent pas cette valeur. Nous avons tendance à interpréter le problème comme étant une dysfonction sociale et nous essayons de réintégrer ces groupes en la dépistant et la corrigeant.

Quelles sont les *valeurs* dominantes de la fonction publique?

Les valeurs traditionnelles sont :

- le service au public
- la neutralité politique
- la loyauté au gouvernement élu
- l'anonymat
- l'intégrité
- le professionnalisme
- la justice et l'égalité pour tous les citoyens

Au cours des dernières années, nous avons modifié ces valeurs en insistant sur certains nouveaux points :

- Les valeurs de l'efficience et de la prudence dans l'utilisation des ressources ont été incorporées dans notre idée du professionnalisme.
- La valeur de la représentativité a été ajoutée à la valeur de la justice et de l'égalité pour tous les citoyens.

- Les nouvelles valeurs socio-politiques et les nouveaux concepts de gestion sont empreints de l'idée du respect d'autrui.

Je termine par les trois principales questions suivantes :

1. Ai-je décrit correctement les valeurs canadiennes et les valeurs de la fonction publique?
2. Les valeurs de la fonction publique sont-elles compatibles avec les valeurs canadiennes, et sont-elles toutes cohérentes sur le plan interne?
3. Ces valeurs conviennent-elles ou sont-elles adaptées à nos besoins actuels? Sinon, comment devraient-elles être modifiées?

DISCUSSION DE GROUPE

Les participants ont discuté des valeurs canadiennes et des valeurs de la fonction publique décrites dans l'exposé de M. Dewar, ils en ont accepté certaines et contesté d'autres en faisant valoir qu'elles n'étaient plus valables ni pertinentes; ils ont affirmé que d'autres encore devaient être précisées davantage ou redéfinies pour qu'elles correspondent aux réalités actuelles et ils en ont ajouté de nouvelles à la liste.

En ce qui concerne les valeurs canadiennes, les participants ont convenu, par exemple, que l'aide communautaire et l'entraide sont une valeur qui se reflète dans nos régimes de sécurité du revenu et de soins médicaux, mais ils ont signalé que cette valeur entre en conflit avec les réalités actuelles des compressions budgétaires et avec le sentiment que ce sont les questions d'ordre économique qui orientent le programme national. D'autres ont signalé les divergences entre les valeurs abstraites qu'épousent les Canadiens et leur pratique réelle dans la société, en indiquant par exemple que la valeur du civisme s'érode et en prétendant que même si les Canadiens se targuent d'être une société aimable, il s'agit en fait d'un masque qui dissimule à peine la réalité. On a fini par se demander s'il n'y avait pas lieu de repenser les valeurs afin de tenir compte des nouvelles réalités sociales.

On a fait valoir que la conformité et le compromis plutôt que l'amabilité et le civisme sont devenus les valeurs canadiennes qui nous définissent le mieux. Certains participants se sont aussi demandés si le civisme et l'amabilité sont toujours des valeurs valables dans le contexte économique mondial d'aujourd'hui.

Les participants ont aussi indiqué d'autres valeurs qui pourraient être ajoutées à la liste, comme le besoin de tenir compte

des intérêts des régions ou des groupes, l'importance accordée à la nature et à la terre, et la recherche de ce qui rapproche ou unit les Canadiens dans leur diversité.

Finalement, les participants ont indiqué deux valeurs – la frugalité et la connaissance de l'histoire – qui ont fait partie, selon eux, des valeurs traditionnelles des Canadiens, mais dont l'importance a diminué et qui devraient probablement être réexaminées.

Durant leur discussion sur les valeurs de la fonction publique, les participants ont discuté sur certaines des valeurs indiquées par M. Dewar et en ont abordé d'autres qui, à leur avis, pouvaient être ajoutées à la liste. Par exemple, de nombreux participants estimaient que le service au public était une valeur qu'il fallait aujourd'hui repenser complètement; le concept traditionnel de service au public ne convient plus dans un contexte où les communautés sont plus autosuffisantes et de plus en plus conscientes de leur propre identité et de leurs besoins. Il faut surtout permettre désormais aux communautés d'être autosuffisantes, au lieu de prescrire des solutions technocratiques.

Parmi les valeurs qui, selon les participants, devaient être ajoutées à la liste, on retrouvait la parcimonie, la valorisation de la réconciliation et de la résolution des conflits, ainsi que la responsabilité. La mention de la responsabilisation a suscité une discussion quant à savoir si cette dernière est une valeur sur laquelle il faut mettre davantage l'accent ou s'il s'agit d'un mécanisme qui appuie d'autres valeurs. Au moins un participant était d'avis que la liste mettait l'accent sur les valeurs « externes », mais qu'il manquait les valeurs « internes » définissant la manière dont les gens sont traités dans la fonction publique. Des valeurs comme le respect d'autrui qui sont préconisées puis ensuite bafouées systématiquement disparaîtront bientôt.

Certains participants se sont demandés si la loyauté est une valeur de la fonction publique qui est ou qui devrait être dirigée vers les institutions parlementaires, plutôt que vers les gouvernements élus.

En examinant le professionnalisme en tant que valeur, les participants ont mentionné l'excellence, l'épanouissement intellectuel, l'auto-apprentissage et l'innovation comme étant des éléments de la notion contemporaine du professionnalisme. Ceci a entraîné une discussion sur l'excellence et la question de savoir s'il s'agit vraiment d'une valeur ou si la fidélité aux méthodes et l'importance attachée aux résultats l'ont supplantée. Par ailleurs, les participants ont signalé que les valeurs personnelles liées au perfectionnement et à l'épanouissement peuvent entrer en conflit avec les valeurs de la fonction publique, comme le dévouement au travail.

Ici encore, les participants ont relevé d'autres valeurs, notamment le sacrifice et le dévouement au travail pour servir le public, qu'ils considéraient comme étant des valeurs traditionnelles de la fonction publique, mais qui semblent avoir disparu des discussions sur les valeurs qui ont lieu de nos jours.

Les participants ont également exprimé des craintes de ce que le souci quotidien d'appliquer les principes de l'efficacité et de l'efficacité pouvait engendrer une mentalité d'intervention ponctuelle et entraver l'examen des questions liées aux valeurs qui ont une plus grande portée à longue échéance.

Deux questions importantes ont été soulevées et sont demeurées sans réponse : on s'est demandé si la prochaine génération partageait les valeurs canadiennes dont on avait abordé la discussion et si les valeurs pouvaient apporter une solution aux problèmes actuels du pays et, le cas échéant, de quelle manière.

Finalement, les participants ont parlé de l'érosion ou du déclin de certaines valeurs de la fonction publique, notamment l'anonymat et l'intégrité, et se sont demandés si la liste proposée par M. Dewar représente ce que sont vraiment les valeurs de la fonction publique, ou si elle représente ce que nous aimerions y voir. M. Dewar a convenu que les valeurs qu'il avait indiquées étaient vraiment traditionnelles et qu'elles étaient remises en question – une redéfinition progressive des valeurs s'imposera donc. « Nous sommes au milieu d'une transition dont l'issue nous est inconnue. » Les valeurs qui ne sont plus utiles ou qui ne sont plus largement partagées devraient changer graduellement, a-t-il convenu, mais par suite d'un dialogue et d'une réflexion de la part des gens intelligents, et non pas par défaut.

II. Le défi du nouvel ordre administratif : la responsabilisation post-moderne

J.L. Manion

Les organisations sont partout en proie à des bouleversements. Qui d'entre nous aurait pu prévoir les problèmes que connaissent actuellement IBM et la General Motors? Les gouvernements n'y échappent pas. Dans le monde entier, ils se livrent aujourd'hui à des réexamens douloureux de leurs activités et de la manière dont ils exercent ces activités, et ils cherchent à comprendre ce que l'avenir leur réserve. Si mes remarques aujourd'hui laissent voir un certain parti pris défavorable aux organismes centraux, c'est parce qu'aucun gouvernement ne peut échapper à la vague de réforme et de restructuration qui déferle sur l'administration publique dans le monde. Pourtant, fait singulier, les réformes qui secouent notre système ont épargné en grande partie les organismes centraux.

Le livre intitulé *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler est devenu un ouvrage indispensable pour les étudiants en administration publique et pour les critiques dans ce domaine. Osborne et Gaebler ont forgé l'expression « gouvernement entrepreneurial », ce qu'ils définissent comme étant « non nécessairement plus de gouvernement ou moins de gouvernement, mais un meilleur gouvernement ». L'entrepreneuriat en Amérique du Nord a été surtout associé au secteur privé, mais la notion de gouvernement entrepreneurial est fondamentale. Cela

signifie déplacer les ressources financières des secteurs moins prioritaires à des secteurs qui ont une plus grande productivité et un meilleur rendement; cela signifie utiliser les ressources de nouvelles façons pour maximiser la productivité et l'efficacité. Osborne et Gaebler nous indiquent comment des entrepreneurs publics prennent les rênes dans tous les domaines de l'administration publique, ce qui montre que les gouvernements peuvent changer et qu'ils changent parfois considérablement.

La *nature* du gouvernement *se transforme bel et bien* – et plus rapidement que la plupart des gens ne s'en rendent compte. Au Canada, l'époque est révolue où les gens acceptaient le gouvernement comme le maître plutôt que le serviteur, où ils toléraient les excès et les échecs du gouvernement, et où ils acceptaient des pots-de-vin provenant de leurs propres impôts. Le Canada ne peut plus simplement régler ses problèmes en puisant dans la caisse. On constate qu'il peut y avoir des moyens d'action plus efficaces que les dépenses directes. Nous cherchons maintenant des moyens d'action qui s'attaquent à la cause plutôt qu'au symptôme, des solutions à long terme plutôt que des solutions à court terme.

Le rôle du gouvernement se transforme : il ne s'agit plus de plaire à l'élite, mais de faire participer le public et de partager le pouvoir; il ne s'agit plus de commander, mais d'informer, de persuader et de diriger; il ne s'agit plus de tout mettre à la disposition des gens, mais de les amener à se prendre en mains; il ne s'agit plus d'établir des règles, mais de donner l'exemple et d'apporter une vision; il ne s'agit plus de s'en remettre à la réglementation, mais d'encourager les normes volontaires et l'autoréglementation.

Si les tendances constatées se confirment, elles auront d'importantes conséquences pour les gouvernements et pour les rôles qu'ils s'attribuent. Les gouvernements sont-ils les seuls à

pouvoir exercer certaines fonctions, par exemple, redistribuer la richesse et gérer les relations internationales ou intergouvernementales? Est-ce des fonctions qu'ils sont les mieux à même d'assumer, par exemple, la planification, la prévision, l'adjudication et la surveillance? De telles fonctions peuvent-elles être déléguées ou abandonnées? Le gouvernement peut-il les exercer en partenariat avec d'autres? Une fois que les gouvernements ont répondu à ces questions, d'autres surviennent. Le moyen d'intervention adopté est-il le plus rentable? S'attaque-t-il aux causes sous-jacentes au lieu des symptômes? Le problème à résoudre s'est-il dissipé ou transformé? Les méthodes employées sont-elles compatibles avec les forces qui émergent dans notre société? Sont-elles équitables? Sont-elles en harmonie avec notre vision nationale?

FP2000 tentait de relever ces défis et de réagir à ces changements, et les objectifs et les principes énoncés dans le rapport *FP2000* sont valables et louables. Toutefois, je constate deux lacunes dans le rapport et dans les mesures prises pour y donner suite :

- l'omission d'aborder les rôles, les pouvoirs et les activités des organismes centraux;
- l'approche « traditionnelle » à la question de la responsabilisation, parce cette dernière est traitée en fonction du passé plutôt que de l'avenir.

Sur le second point, je vous renvoie à mon document de travail sur la responsabilisation (J.L. Manion, « Accountability », Centre canadien de gestion, 1991). Voici un résumé de mes constatations :

- l'on ne confiera jamais aux fonctionnaires et aux ministères et organismes le pouvoir et la liberté d'action qu'il

leur faut pour vraiment adopter l'entrepreneuriat tant que le public et les politiciens ne seront pas persuadés que ceux-ci sont dignes de confiance *ou sont au moins responsables*;

- les pouvoirs et les activités des organismes centraux et le mode de fonctionnement de ces derniers sont parmi les principaux obstacles à la présence d'entrepreneurs publics au niveau ministériel et à la mise en place d'un système efficace de responsabilisation au sein de l'appareil gouvernemental.

Ce sont manifestement les élus – et non les fonctionnaires nommés – qui sont en mesure d'intervenir ici. À cet égard, une occasion se présentera bientôt lorsqu'il y aura un nouveau premier ministre et peut-être un changement de gouvernement. Pour planifier ces transitions, nous devrions nous préparer à donner des conseils sur la manière dont un gouvernement devrait gérer un appareil d'État moderne et les défis auxquels il fait face. Les thèmes suivants sont au nombre de ceux que je souhaiterais voir inclus dans de tels conseils :

1. L'évolution constante du gouvernement responsable dans une démocratie parlementaire

Nous ne pouvons pas parler du modèle Westminster de gouvernement responsable sans ajouter que ce modèle s'écroule; ce dernier demeure valable, mais il ne peut plus continuer de fonctionner sans une certaine aide. Le Parlement a des ratés, malgré les efforts bien intentionnés de réforme qui ont consisté surtout à bricoler les choses sans comprendre clairement les conventions et les principes sous-jacents de notre régime de gouvernement, ni les relations entre les ministres et le Parlement, entre

les ministres et les fonctionnaires, et entre les fonctionnaires et le Parlement.

Avec un gouvernement fortement majoritaire, peu de ministres sentent qu'ils ont des comptes à rendre au Parlement, et vu leur manque de pouvoirs réels, les députés d'arrière-banc sont devenus frustrés et hargneux. Par exemple, le fait que les ministres ne se présentent pas aux réunions des comités nuit au concept de la responsabilité ministérielle envers le Parlement. En même temps, l'impression que les fonctionnaires n'ont pas de compte à leur rendre frustre les ministres. Pour que le gouvernement devienne davantage comptable au Parlement, il faudrait prendre plusieurs mesures, notamment :

- accroître la compréhension des rôles et des rapports de responsabilisation du Parlement, des ministres et des fonctionnaires;
- permettre des examens parlementaires des budgets pluri-annuels et des budgets des dépenses et rattacher ce processus au cycle d'examen du vérificateur général; et, enfin,
- inclure l'examen des valeurs, du mandat et du rendement des ministères et des organismes dans ce processus d'examen cyclique.

2. Un Cabinet qui fonctionne bien

Si le Parlement a des ratés, le Cabinet en aura aussi. Les recommandations de Robert de Cotret concernant la rationalisation du Cabinet et du système de prise de décisions auraient apporté une amorce de solutions ayant d'importantes répercussions sur l'obligation des fonctionnaires de rendre des comptes. Lorsque le Cabinet est trop gros, il y a éparpillement et confusion parce que le mandat de chaque ministre est tellement

restreint et que l'on s'en remet excessivement à une structure complexe de comités et de consultations où les ministres ont moins l'occasion de « prendre la barre au lieu de la pagaie » : la consultation se fait au jour le jour plutôt que dès le début du processus, au moment où on fixe le cap. Si le Cabinet était plus petit, il faudrait rationaliser les ministères et les organismes qui relèvent de chaque ministre pour en réduire le nombre et pour assurer une certaine uniformité dans leurs missions et leurs fonctions; autrement, à cause de la complexité et des fardeaux qui guettent les ministres, ces derniers perdront en fait le pouvoir aux mains de responsables non élus, ce qui rendra encore plus importante la nécessité de les obliger à rendre des comptes et encore plus problématiques les moyens d'y parvenir.

3. Accroissement des pouvoirs et de la responsabilité ministériels

Pour qu'un Cabinet de moindre taille puisse fonctionner efficacement, il faut permettre aux ministres de se dégager des méandres actuels des comités du Cabinet et de la prise de décisions centralisée en leur conférant ainsi qu'à leurs ministères des pouvoirs accrus et en exigeant d'eux davantage de comptes. Cette façon de faire permettrait aux ministres de passer plus de temps dans leurs ministères et moins de temps à des réunions du Cabinet.

De telles mesures supposent en outre un changement fondamental dans le rôle et le fonctionnement des organismes centraux, qu'on devrait remanier, alléger et doter d'un mandat dépourvu de responsabilités opérationnelles. Ce mandat devrait plutôt être axé sur des activités de recherche et d'élaboration des politiques qui privilégient les aspects stratégiques, sont tournées vers l'avenir et sont ouvertes sur le monde extérieur.

Le coût actuel des organismes centraux – qui comptent quelques 4 400 employés et dont les dépenses atteignent 400 millions de dollars – représente une forme de frais généraux qu'on ne peut simplement plus se permettre. En bref, les organismes centraux devraient entretenir avec les ministères les mêmes relations qu'ils entretiennent actuellement avec les sociétés d'État, soit fixer les objectifs, établir les politiques et normes de gestion, et administrer le système de responsabilisation. Les ministères devraient être comptables envers leurs ministres, et les organismes centraux devraient être là pour aider les ministres à s'acquitter de leurs responsabilités.

4. Ministères responsables

Pour que les ministères adoptent le mode de fonctionnement entrepreneurial et soient vraiment comptables, ils doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour gérer dans un environnement moderne. Par exemple, certains ministères pourraient devenir employeurs à plein titre et avoir une plus grande latitude pour gérer leurs fonctions spécialisées et leurs relations avec leurs employés.

Tout conseil donné à un gouvernement dans ce domaine doit tenir compte de la vache sacrée de l'administration publique fédérale – le système de personnel inondé de règles et excessivement bureaucratique, encombrant et coûteux. Tant que l'on ne permettra pas aux ministères et aux gestionnaires de gérer leurs ressources humaines, ceux-ci ne pourront pas être tenus responsables des résultats. Le système de personnel, conçu à une époque où la fonction publique se composait surtout de commis, est devenu un carcan à une époque caractérisée par la polyvalence des travailleurs. Sept des dix groupes de travail de *FP2000* ont abordé la question de la réforme du système du

personnel. Glassco, d'Avignon et Lambert ont tous recommandé des changements. Mais peu de changements ont été apportés. Nous devons accepter ce que John Carson, l'ex-président de la Commission de la fonction publique, déclare depuis plus de trente ans : tout ce qu'il faut pour prévenir le patronage et le népotisme, c'est de s'assurer que les nominations de l'extérieur sont fondées sur le principe du mérite. Toutes les autres mesures en matière de personnel devraient incomber à la direction, sous réserve de normes de mérite prescrites par la loi et compte tenu de la surveillance exercée par les syndicats, comme c'est le cas pour presque tous les autres champs d'activité.

Lorsqu'un ministère n'a pas ou presque pas de rôle à jouer en matière de politique, nous devrions songer à en faire, en totalité ou en partie, quelque chose d'autre qu'un ministère – par exemple, un établissement public ou un organisme de services spéciaux. Il est vrai qu'une telle mesure crée un danger de perte de responsabilité et de contrôle, mais il est possible d'y remédier. Par exemple, nous pourrions envisager des modèles comme ceux que l'on applique aujourd'hui dans les sociétés d'État – les conseils d'administration dotés de pouvoirs clairs et précis, le recours aux contrats de travail et de responsabilisation pour les chefs des organismes, l'utilisation de plans d'affaires pluriannuels servant à établir l'orientation, à évaluer le rendement et à tenir les ministères et les organismes responsables, et ainsi de suite.

Si de tels changements sont apportés, la responsabilité des ministères envers les ministres peut être renforcée de nombreuses façons, par exemple en comptant davantage sur des énoncés de mission, sur des objectifs et des plans clairs et sur des vérifications et des rapports internes de meilleure qualité. Il va sans dire que ces changements exigeront un leadership fort sur le plan politique et dans la fonction publique.

5. Gestionnaires responsables

Dans mon document de travail sur la responsabilisation, j'ai insisté sur l'obligation personnelle de rendre compte selon le modèle des associations professionnelles (voir Manion, « Accountability », p. 33-38). Par ailleurs, j'ai fait valoir que les chefs des établissements publics ou des organismes de services spéciaux devraient être engagés aux termes de contrats fondés sur le rendement et conclus avec les conseils d'administration ou les administrateurs et qu'ils devraient prendre congé de la fonction publique (avec un droit d'y revenir).

Toutefois, nous ne réussirons jamais à obtenir des entrepreneurs publics prêts à prendre des risques si les gestionnaires se sentent traités de façon injuste ou s'ils croient qu'ils vont devenir des boucs émissaires tout désignés. Qui donc parle pour ce groupe? Qui les protège contre l'injustice (ou pire) dans le cadre du processus de responsabilisation? Le greffier du Conseil privé doit assumer ce rôle, en tant que porte-parole de la fonction publique auprès des ministres. Enfin, il faut un mécanisme de recours pour le groupe de la direction afin que les doléances des gens reçoivent l'attention qu'elles méritent.

En résumé, nous devons aller au-delà des beaux discours à l'appui des principes de *FP2000*. Nous devons doter les ministères des outils dont ils ont besoin pour être responsables des résultats. Pour ce faire, nous devons remanier les organismes centraux et leur retirer leur rôle opérationnel pour qu'ils puissent se consacrer à la recherche, aux études comparatives et aux réflexions stratégiques qui permettront au gouvernement et à la fonction publique de franchir le seuil du prochain siècle. Je vois trois grands secteurs de réforme :

- une importante réduction de la taille des organismes centraux et de l'étendue de leurs pouvoirs, notamment dans le domaine du personnel;
- une meilleure compréhension de la part de tous, de la nature du gouvernement responsable dans une démocratie parlementaire et des relations entre les autorités politiques et les fonctionnaires;
- la clarification et l'élaboration du rôle du greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique, celui que la fonction publique écoute et dont il est le porte-parole, le garant de la continuité et de l'intégrité de l'administration pendant que les gouvernements se succèdent.

Voici donc les questions clés qui se posent : les organismes centraux devraient-ils être abolis, ou du moins devraient-ils réintégrer leur rôle traditionnel le plus utile, qui consiste à définir les objectifs, les politiques et les normes? Voulons-nous vraiment laisser les ministères et les gestionnaires adopter un mode de fonctionnement entrepreneurial, leur donner les outils dont ils ont besoin et les obliger à rendre des comptes? Au niveau institutionnel, pouvons-nous adopter certaines des méthodes qu'appliquent actuellement les sociétés d'État? Au niveau individuel, pouvons-nous adopter à l'intention des gestionnaires professionnels certaines des méthodes qu'appliquent les associations professionnelles?

DISCUSSION DE GROUPE

Les participants ont convenu qu'en général les organismes centraux ont pris des proportions qui dépassent ce que dicterait la nécessité. Certaines fonctions actuellement exécutées au niveau central, telles l'enseignement et la formation, pourraient être confiées à d'autres organismes. Par contre, ils ont discuté des tâches qui devraient être réservées à l'appareil central. À titre d'exemple, on a mentionné des fonctions telles la contestation (qui se trouve quelque part entre le rôle stratégique ou décisionnel et le rôle de surveillance détaillée), la coordination qui permet d'assurer l'uniformité et d'éliminer le double emploi, la gestion du personnel cadre, et la gestion des questions nouvelles ou interministérielles. Certains participants se sont demandés si un retour au rôle « traditionnel » est possible, étant donné qu'on comprend mal ce en quoi consistait précisément ce rôle. Il convient peut-être davantage de redéfinir les rôles des organismes centraux pour qu'ils correspondent davantage à l'approche « classique » qu'utilisent la plupart des gouvernements pour organiser leurs fonctions centrales.

Par ailleurs, les participants ont fait valoir que le rôle actuel des organismes centraux est le résultat de plusieurs forces qui sont indépendantes de leur volonté : par exemple, le travail des organismes centraux est orienté par les exigences, les intérêts et les préoccupations du premier ministre du jour, par la réticence ou l'incapacité aux plus hauts échelons à adopter une perspective à plus long terme et par la tendance des chefs des ministères à compter sur le système des organismes centraux pour trouver un moyen de résister aux exigences déraisonnables des ministres.

En fait, selon certains, le problème crucial n'est pas une ingérence indue de la part des organismes centraux, mais plutôt l'absence chez les sous-ministres du leadership qui permettrait

de promouvoir le changement dans la manière dont le gouvernement exerce ses activités. Malgré les critiques et les recommandations de réforme formulées depuis longtemps, peu a changé parce que les sous-chefs hiérarchiques et ceux qui relèvent d'eux trouvent qu'il est rassurant de pouvoir s'en remettre aux règles des organismes centraux lorsqu'il y a des décisions difficiles à prendre ou lorsque des situations difficiles surgissent. Pour redresser la situation, il faudrait faire un effort particulier au niveau de la formation de structures de gestion qui permettraient de changer la culture de la fonction publique de façon à ce que les gestionnaires ne soient pas réticents à prendre les choses en mains et à se servir des outils à leur disposition pour gérer davantage selon le mode entrepreneurial.

En ce qui concerne les besoins des ministères, les participants ont fait valoir que la notion de liberté de gérer fonctionne bien lorsqu'il est possible d'articuler très précisément les rapports entre un ministère et son groupe de clients. Dans d'autres circonstances, le concept d'organisme de service spécial ou d'établissement public peut ne pas plaire aux gouvernements, qui peuvent y voir une entrave à leurs pouvoirs. Les participants ont aussi signalé que la promotion de l'entrepreneuriat et de la responsabilisation exige la présence de qualités telles le dévouement, la fierté et l'enthousiasme et qu'il faut prêter plus attention aux outils dont les ministères ont besoin pour encourager ces qualités.

Les participants ont souligné également que certains ministères faisaient déjà preuve d'entrepreneuriat et d'innovation dans le système actuel – par exemple, par l'établissement d'énoncés de mission et de valeurs, et par l'utilisation de contrats de responsabilisation et par voie d'autres outils qui libèrent les gens pour leur permettre de gérer. Certains des outils dont les ministères ont besoin existent déjà, mais ils ne sont pas

utilisés. La question n'est peut-être pas de fournir des outils, mais plutôt de supprimer les obstacles et les fardeaux qui empêchent l'entrepreneuriat et la responsabilisation — surtout le système de personnel et la centralisation de la dotation en personnel et des fonctions relatives à la négociation collective.

En ce qui concerne la responsabilisation individuelle, certains participants se demandent si des concepts tels l'examen par les pairs, la compétence technique et la compétence sur le plan de l'éthique, empruntés aux associations professionnelles, seraient applicables dans la fonction publique. Existe-t-il assez de similitudes dans ce que les fonctionnaires font pour que cette approche fonctionne? De plus, certains participants ont souligné qu'il faut qu'il y ait responsabilité à l'égard du rendement et des résultats pour qu'il y ait application de normes professionnelles. Ils ont aussi signalé que des incidents de comportement irresponsable ont érodé la confiance du public à l'égard des fonctionnaires et que cette érosion de la confiance pourrait nuire à l'acceptation des systèmes de responsabilisation personnelle fondés sur le modèle des associations professionnelles. De plus, il y a la question des comptes à rendre aux citoyens et aux contribuables dans les relations que ces derniers entretiennent avec le gouvernement. Par exemple, on a évoqué la Charte des citoyens du Royaume-Uni en tant que mécanisme visant à accentuer l'obligation de rendre compte aux citoyens de la qualité des services gouvernementaux. D'après certains participants, le concept de responsabilisation de groupe devrait être utilisé conjointement avec celui de la responsabilisation individuelle.

III. L'éthique : est-ce un îlot de stabilité dans un monde en perpétuelle évolution?

Kenneth Kernaghan

Quelle est la pertinence de l'éthique dans la fonction publique à une époque où le public et les médias n'affichent que scepticisme à l'égard des valeurs, de l'intégrité et de la moralité qui ont cours non seulement dans le gouvernement mais également dans les milieux d'affaires, dans les cercles du journalisme et ailleurs? Pour trouver la réponse, il s'agit non pas de se pencher sur les problèmes de corruption, de conflits d'intérêts et de malhonnêteté, mais de veiller à ce que les fonctionnaires reconnaissent et comprennent les dimensions de leurs décisions et de leurs recommandations qui touchent à l'éthique et aux valeurs.

L'éthique procède non seulement de la connaissance de la différence entre le bien et le mal, mais aussi de la volonté d'agir correctement une fois que l'on a compris ce qu'il faut faire. La conduite éthique s'intéresse autant au choix entre le bien et le mal qu'aux choix entre deux biens et deux maux. En outre, l'éthique est une question où il faut reconnaître que tous n'ont pas la même perception du bien et du mal, ni de ce qui peut constituer un moindre mal. Voilà pourquoi un dialogue sur les questions d'éthique et de valeurs est indispensable dans toute la fonction publique pour arriver à comprendre et à accepter les différents points de vue sur ces questions.

La distinction entre l'éthique et les valeurs prête parfois à confusion. On peut définir l'éthique comme étant les normes et les principes de la bonne conduite. Les valeurs, elles, sont des croyances durables qui influencent les choix à faire entre différents moyens et différentes fins. Une foule de valeurs, notamment les valeurs d'ordre social, politique et personnel et les valeurs de la fonction publique, ont une incidence sur les attitudes et les actions des fonctionnaires. De nombreuses valeurs, telles la richesse ou le succès, n'ont guère de rapport direct avec l'éthique, mais d'autres valeurs, telles la justice et l'honnêteté, concernent essentiellement ce qui est juste ou bon et elles peuvent donc être désignées comme des *valeurs éthiques*. Ces dernières peuvent servir à résoudre les conflits qui se présentent entre d'autres valeurs. Par exemple, lorsque des valeurs de la fonction publique s'opposent, telles l'efficacité et la représentativité, ou encore l'efficacité et le service pour tous, les fonctionnaires peuvent recourir à des valeurs éthiques comme la justice et l'honnêteté.

D'après ma recherche, il existe des liens étroits entre les valeurs de la fonction publique, les valeurs éthiques et les valeurs organisationnelles. L'étude de la documentation sur l'administration publique publiée depuis la Confédération a permis de déterminer les valeurs de la fonction publique; les valeurs éthiques sont tirées des ouvrages sur la philosophie morale et sur l'éthique dans la fonction publique, tandis qu'une analyse préliminaire du contenu des plans stratégiques de divers organismes de la fonction publique a permis de préciser les valeurs organisationnelles.

<i>Valeurs de la fonction publique</i>	<i>Valeurs éthiques</i>	<i>Valeurs organisationnelles</i>
Intégrité	Intégrité	Intégrité
Justice	Justice	Justice
Responsabilisation	Responsabilisation	Responsabilisation
Souplesse	Empathie	Souplesse
Efficacité	Honnêteté	Efficacité
Représentativité	Respect des promesses	Service
Neutralité	Recherche de l'excellence	Transparence
	Loyauté	
	Sens civique	

Notez les trois valeurs importantes qui reviennent dans la liste des valeurs de la fonction publique, des valeurs éthiques et des valeurs organisationnelles : l'intégrité, la justice et la responsabilisation. Il semble raisonnable de conclure qu'il s'agit de valeurs importantes et durables. Même lorsque les conditions changent, ces valeurs demeurent; elles offrent donc un îlot de stabilité dans un monde en perpétuelle évolution.

Dans notre ouvrage intitulé *The Responsible Public Servant*, John Langford et moi prétendons qu'il existe sept règles ou commandements traditionnels régissant le comportement administratif responsable (éthique) :

1. Agir dans l'intérêt du public!
2. Rester neutre sur le plan politique!
3. S'abstenir de divulguer de l'information confidentielle!
4. Protéger la vie privée des citoyens et des employés!

5. Offrir au public un service efficient, efficace et équitable!
6. Éviter les conflits d'intérêts!
7. Être responsable!

Certes, ces commandements ne cessent jamais d'être valables, mais leur interprétation change avec le temps, et varie d'une personne et d'un ministère à l'autre; il peut également y avoir des conflits entre certains des commandements eux-mêmes. C'est pourquoi il doit y avoir un dialogue permanent entre les fonctionnaires pour établir l'interprétation à donner à ces commandements dans un contexte donné.

Un autre argument en faveur d'un dialogue permanent sur l'éthique de la fonction publique est le fait que la portée de cette question est beaucoup plus vaste et la dimension éthique des mesures administratives, beaucoup plus omniprésente qu'on le reconnaît habituellement. La portée de l'éthique de la fonction publique devient évidente à l'examen de trois grands aspects :

- *L'éthique des politiques d'intérêt public.* Compte tenu du pouvoir qu'exercent les fonctionnaires dans l'établissement et la mise en application des politiques officielles, les normes d'éthique qui interviennent dans leurs décisions et dans leurs recommandations doivent faire l'objet de la plus grande vigilance. Outre les questions de nature administrative, politique, constitutionnelle, technique ou financière, les fonctionnaires devraient se poser, entre autres, les questions suivantes : « Quel choix de politique est le plus équitable dans ce cas-ci? Quel choix de politique répond le mieux à des valeurs telles l'équité, la liberté ou la justice? » Cet aspect de l'éthique de la fonction publique est complexe, parce qu'il est difficile de répondre à ces questions, surtout du fait qu'elles sous-entendent de grands concepts

comme la justice et l'équité, qui sont difficiles à cerner. La chose à retenir, toutefois, c'est que de nombreuses décisions stratégiques ont une importante dimension éthique. Prenez, par exemple, des domaines d'intervention comme la réglementation environnementale ou la réglementation sur les produits dangereux, qui exige parfois une évaluation des risques auxquels les êtres humains peuvent être exposés.

- *Les normes d'éthique personnelle.* En raison de l'information qu'ils possèdent, des conseils qu'ils donnent et des fonds qu'ils attribuent, les fonctionnaires peuvent être tentés d'utiliser leur charge publique pour en tirer un gain personnel. Les conflits d'intérêts constituent le problème le plus omniprésent que présente cet aspect, non seulement en raison des avantages financiers que les fonctionnaires peuvent tirer de ces activités, mais aussi en raison des nombreux types de conflits d'intérêts.
- *Les exigences du rôle organisationnel.* Puisque tous les fonctionnaires travaillent à l'intérieur de cadres organisationnels, cet aspect nous rappelle qu'ils sont parfois en présence de questions d'éthique engendrées par des conflits entre les choix découlant de politiques ou de normes d'éthique personnelle et la politique organisationnelle établie. Un bon exemple de cette situation est la pratique connue sous le nom de dénonciation, où la préoccupation du fonctionnaire à l'égard d'irrégularités au sein du gouvernement entre en conflit avec sa loyauté envers celui-ci.

Voici quelques-unes des nombreuses questions d'éthique qui se présentent de nos jours et qui démontrent l'*omniprésence* de l'éthique au sein de la fonction publique :

- Les fonctionnaires devraient-ils appliquer à la lettre les politiques et les programmes qui, à leurs yeux, sont peu judicieux?

- À quel moment faut-il faire une dénonciation, ou vaut-il mieux ne pas envisager une telle démarche?
- Quels types de cadeaux ou de divertissements les fonctionnaires devraient-ils accepter?
- Un conflit d'intérêts apparent est-il aussi grave qu'un conflit d'intérêts réel?
- Dans quelle mesure les fonctionnaires devraient-ils participer à des activités politiques partisans?
- Quelles sont les incidences sur le plan éthique de programmes comme l'équité en matière d'emploi ou d'autres politiques visant à promouvoir la diversité dans le milieu de travail?

Voici pour votre gouverne, dégagés des nombreux textes sur l'éthique, des exemples de lignes directrices que les fonctionnaires peuvent utiliser pour répondre aux questions d'éthique :

- La règle d'or, version modifiée : Traitez les autres comme vous pensez qu'ils aimeraient être traités.
- Prenez la décision que vous seriez prêt à justifier à la une de *La Presse*.
- Mettez-vous en pratique ce que vous prêchez? Que penseraient vos enfants de votre décision?
- Choisissez les valeurs éthiques avant toute autre considération; par exemple, la justice et l'honnêteté devraient avoir préséance sur la richesse et le confort.
- Si des principes de l'éthique entrent en conflit, choisissez celui qui est le plus valable – par exemple, le respect de la vie peut être plus important que de dire la vérité.

La dénonciation est un sujet d'actualité qui montre la complexité des questions d'éthique dans la fonction publique. Cette question est liée à plusieurs aspects problématiques de l'éthique, notamment la confidentialité, la neutralité politique et les droits politiques des fonctionnaires, qui comprennent la critique publique des politiques et des programmes du gouvernement. Fait intéressant à noter : le gouvernement fédéral des États-Unis et une quinzaine d'États de ce pays ont adopté des lois pour protéger les dénonciateurs dans des situations comme la dilapidation des fonds publics, les activités illégales et les risques pour la santé et la sécurité. Cette idée devient de plus en plus populaire au Canada aussi. Selon de récentes décisions de conseils d'arbitrage provinciaux, dans certaines circonstances, les fonctionnaires sont justifiés de dénoncer.

DISCUSSION DE GROUPE

Durant la discussion de groupe sur le cas d'un fonctionnaire provincial qui a fait une dénonciation, les opinions des participants étaient partagées sur la question de savoir si le geste du fonctionnaire était justifié. Cette affaire a suscité les observations suivantes de la part des participants :

- Le ministère n'avait mis en place aucune structure permettant à l'employé de résoudre un problème d'éthique en discutant avec la direction suivant la chaîne de responsabilité. La culture organisationnelle n'encourageait pas une telle démarche, et une orientation ambiguë de la part de la haute direction empirait la situation. En fait, ce sont le manque de communication et l'absence de mécanisme pour régler les dilemmes éthiques qui ont *fait* que le fonctionnaire s'est retrouvé en difficulté.
- Il est du devoir des organisations de permettre à un employé de venir discuter aisément d'un dilemme éthique et de s'assurer que les politiques et les structures en place qui facilitent cette discussion tiennent dûment compte des valeurs éthiques personnelles et professionnelles. Il incombe aux gestionnaires de créer un milieu et des mécanismes pour s'assurer qu'on traite impartialement les problèmes d'éthique des employés sans que ces derniers s'exposent à des risques.
- L'affaire a permis d'évoquer plusieurs exemples de conflits possibles entre diverses valeurs – entre les valeurs personnelles et les valeurs scientifiques ou professionnelles, notamment entre l'équité et la valorisation d'une ressource publique, d'une part, et les valeurs de la fonction publique, d'autre part, comme la loyauté envers l'organisation, et

entre servir l'intérêt du public et servir l'intérêt de l'organisation.

- Il faut que les personnes qui entrent dans la fonction publique soient davantage mises au fait des questions d'éthique en raison des conflits possibles, par exemple entre les serments d'office ou de discrétion et les codes de déontologie.

Pour faire suite aux enseignements qui se sont dégagés de la discussion sur ce cas, le professeur Kernaghan a proposé aux éventuels dénonciateurs la liste de questions suivantes :

1. Ai-je envisagé toutes les mesures raisonnables?
2. Puis-je identifier les personnes responsables de l'abus?
3. Ces personnes ont-elles le droit (c.-à-d. le pouvoir) de prendre la décision qui entraîne l'abus?
4. À quel point le risque est-il grave et/ou immédiat?
5. Mes divulgations ou mes accusations vont-elles améliorer la situation?
6. Mon geste va-t-il faire du tort à des innocents soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation?
7. Suis-je motivé par le gain personnel (vengeance, désir de publicité)?
8. Vais-je violer un serment d'office ou de discrétion?
9. Quelles formes de représailles, le cas échéant, suis-je susceptible de subir?
10. Quelle sera l'incidence de mon geste sur ma carrière et sur ma famille?

Promouvoir le comportement éthique

Les règles établies et les codes de déontologie ou de conduite fournissent-ils un moyen de traiter les dimensions éthiques de la prise de décisions et du comportement dans la fonction publique? Selon le professeur Kernaghan, ceux-ci peuvent être utiles dans certaines situations, où il est question par exemple de conflit d'intérêts ou de confidentialité, mais ils le sont moins dans d'autres, et cela pour au moins deux raisons : la divergence possible des vues sur ce que devrait être le contenu précis de ces codes et le fait que les règles établies ne peuvent prévoir ce qu'il faut faire dans absolument toutes les situations. Par conséquent, les codes écrits sont moins utiles pour traiter de questions d'éthique où il faut se demander par exemple dans quelles circonstances un fonctionnaire devrait mentir au public ou quel degré de risque est acceptable dans les décisions de la fonction publique sur la santé et la sécurité du public. D'autres approches pour promouvoir le comportement éthique sont donc nécessaires. Elles comprennent notamment :

- la formation et l'éducation, qui ne favorisent pas nécessairement le développement moral mais qui peuvent sensibiliser les employés à leurs valeurs et aux dimensions éthiques de leurs décisions et de leurs recommandations;
- le leadership en matière d'éthique – des efforts conscients de la part des gestionnaires pour être des modèles en matière d'éthique, pour ne pas perdre de vue la dimension éthique des questions dans le cadre du processus décisionnel et pour attirer l'attention sur les aspects éthiques de décisions qui ne sont pas essentiellement d'ordre éthique. D'après les études effectuées, le comportement éthique des supérieurs administratifs des employés est le plus important élément qui détermine le comportement.

Par ailleurs, la promotion d'un comportement éthique dans le contexte actuel de la fonction publique est devenue plus difficile en raison de deux faits nouveaux qui sont essentiellement incompatibles : d'une part, la plus grande habilitation des fonctionnaires par la décentralisation et la délégation de pouvoirs ainsi que l'accent mis sur le service au public et, d'autre part, la plus grande politisation de la fonction publique en raison de l'accroissement des droits politiques des fonctionnaires.

Les participants ont convenu que les solutions doivent venir de plusieurs côtés : codes écrits, meilleure orientation initiale et formation permanente, échange d'information sur l'éthique et sur les dimensions éthiques des questions, mécanismes pour résoudre les conflits, leadership et modèles de comportement. En même temps, on a remis en question l'utilité d'un code applicable à l'ensemble de la fonction publique en raison de la difficulté de codifier des principes valables pouvant s'appliquer à toute une gamme de circonstances. Les participants se sont demandés également comment faire pour intégrer les considérations éthiques à la culture de la fonction publique et au style de gestion et de leadership de celle-ci, compte tenu surtout du fait que les employés sont tellement dispersés.

Les participants ont souligné cependant qu'il incombait aux gestionnaires de donner l'exemple d'un comportement éthique par leurs propres gestes et critères et d'établir un processus, d'encourager son utilisation et d'appliquer ses résultats. Par ailleurs, la transparence et la clarté des décisions sont mentionnées comme étant des éléments cruciaux pour influencer la culture organisationnelle; lorsque des décisions difficiles doivent être prises, les gestionnaires ont l'obligation d'en expliquer les motifs et les aspects éthiques, et d'aider les employés à s'engager dans ce processus de raisonnement sur l'éthique.

Les participants ont signalé que l'une des causes des dilemmes éthiques tient au fait que les valeurs s'opposent ou se disputent le premier rang – non seulement parce que tous les gens n'attachent pas la même importance aux mêmes valeurs, mais aussi parce que les perceptions du poids qu'on devrait accorder aux différentes valeurs peuvent varier suivant les circonstances. En outre, de nombreux sujets d'actualité tournent autour des conflits de valeurs dans la société en général.

D'autres participants craignaient la banalisation de l'éthique, où la dimension étique des décisions aboutirait à des sortes de rapports scolaires plutôt qu'à un changement réel dans la culture organisationnelle et dans la manière dont les décisions sont prises. On pourrait en arriver à mettre davantage l'accent sur le blâme et sur le châtimeut plutôt que sur la promotion du comportement éthique.

Notes biographiques

D. Bevis Dewar

En 1954, M. D. Bevis Dewar entre à la fonction publique du Canada, au Secrétariat du Cabinet (Bureau du Conseil privé). Plus tard, il entre en fonctions au Secrétariat du Conseil du Trésor et en 1969, devient secrétaire adjoint à la Direction des programmes. En 1973, après avoir participé pendant un an au programme fédéral de développement du bilinguisme et du biculturalisme à Québec, il est nommé sous-ministre adjoint à la Direction générale des services médicaux à Santé et Bien-être social Canada.

De septembre 1975 à août 1979, il est secrétaire adjoint à la Direction gouvernementale de Science et Technologie Canada avant de devenir sous-secrétaire du Cabinet (Opérations) au Bureau du Conseil privé et sous-ministre au ministère de la Défense nationale. Il fait ensuite fonction de secrétaire associé du Cabinet et de sous-greffier du Conseil privé de mai 1989 à octobre 1990, au moment où il devient directeur du Centre canadien de gestion (CCG), poste qu'il occupera jusqu'à sa retraite en 1993.

La série Dewar : Perspectives sur la gestion publique a été établie en hommage à M. Dewar pour les nombreuses contributions importantes qu'il a apportées au CCG et à la fonction publique du Canada.

John L. Manion

En 1953, M. John L. Manion entre à la fonction publique du Canada, au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Pendant quinze ans, il occupe divers postes au Service canadien de l'immigration avant de devenir directeur des Programmes et procédures de la Division de l'immigration. En 1969, M. Manion est nommé directeur de la Formation de la main-d'oeuvre au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, poste qu'il occupera pendant trois ans. En 1972, il devient sous-ministre adjoint (Main-d'oeuvre) et deux ans plus tard, sous-ministre adjoint principal. En juin 1977, M. Manion est promu sous-ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et peu de temps après, il devient sous-ministre d'Emploi et Immigration Canada et président de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

M. Manion est nommé secrétaire du Conseil du Trésor en 1979, secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé en 1986 et en 1988, il devient le premier directeur du Centre canadien de gestion.

Officier de l'Ordre du Canada depuis 1984, M. Manion a obtenu en 1986 le Prix pour services insignes de la fonction publique et en 1989, la médaille Vanier décernée par l'Institut d'administration publique.

Kenneth Kernaghan

M. Kenneth Kernaghan est professeur de science politique et de gestion à l'université Brock, où il a été également président de la Faculté de science politique et directeur fondateur de

l'École d'études administratives (aujourd'hui, la faculté de Commerce). En 1974-1975, il était directeur de la recherche pédagogique au Bureau de la formation des cadres supérieurs de la Commission de la fonction publique.

Le professeur Kernaghan est l'auteur ou le rédacteur de nombreux ouvrages, monographies et articles sur la politique gouvernementale et l'administration publique canadienne, et a joué un rôle tout particulièrement actif dans les domaines de la déontologie et des valeurs de la fonction publique. Au nombre de ses ouvrages, on trouve *Public Administration in Canada: Selected Readings* (maintenant rendu à la cinquième édition); *Comportement professionnel : directives à l'intention des fonctionnaires*; *Public Service Ethics: Comparative Perspectives*; *The Responsible Public Servant*; et *Do Unto Others: Ethics in Government and Business*. Il a, en outre, dirigé de nombreux séminaires sur l'intégrité, le code déontologique et les valeurs, qui ont été offerts aux gestionnaires et cadres de la fonction publique.

M. Kernaghan a été président de l'Institut d'administration publique du Canada, rédacteur de l'*Administration publique du Canada* et président du Comité consultatif sur les programmes d'enseignement du Conseil ontarien des affaires universitaires. En 1989, il est devenu rédacteur du périodique *International Review of Administrative Sciences*.