

DE SOLIDES ASSISES
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE
DANS LA FONCTION PUBLIQUE

UN RÉSUMÉ

FÉVRIER 1997

DE SOLIDES ASSISES
Rapport du groupe de travail
sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Un résumé

Le document intitulé De solides assises est le rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, l'un des neuf groupes de travail qui sont dirigés par des sous-ministres et ont été constitués par le greffier du Bureau du Conseil privé en 1995. Ce groupe de travail a revêtu la forme d'un groupe d'étude établi par le Centre canadien de gestion et ayant à sa tête M. John Tait, ancien sous-ministre de la Justice et à ce moment-là, chercheur principal invité au Centre. La liste des membres du groupe d'étude est jointe au présent résumé du rapport. Vous trouverez sur le site Web du CCG le rapport intégral (et ceux des autres groupes de travail).

* * *

L'objet du rapport *De solides assises* est d'aider la fonction publique à réfléchir à ses valeurs de base et, dans certains cas, à les redécouvrir et à mieux les comprendre et, enfin, à réaffirmer son attachement à ces valeurs pour les mettre en pratique dans toutes ses activités. Nous n'avons pas adopté comme point de départ un cadre préétabli de valeurs, et notre objectif n'était pas non plus de définir un tel cadre. Nous avons plutôt commencé par nous renseigner sur les problèmes et les questions qui occupent aujourd'hui l'esprit des fonctionnaires, entre autres :

- les conventions changeantes relatives à la responsabilité des ministres et des fonctionnaires
- les tensions entre les valeurs anciennes et les valeurs nouvelles
- les défis que présente, sur le plan de l'éthique, l'émergence de nouvelles approches de gestion et de prestation des services
- le leadership et la gestion des ressources humaines à une époque de transformations.

Le résultat a été un processus d'apprentissage visant à démêler les problèmes de l'heure et permettant de tenir compte des points de vue exprimés à l'intérieur de la fonction publique. La nature même du sujet nous invitait à appliquer nous-mêmes certaines des valeurs clés de la fonction publique qui se sont dégagées de nos discussions : entretenir un dialogue franc, dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir, reconnaître le conflit là où il existe, rechercher l'équilibre, l'équité et la synthèse.

Résumer les résultats de ce travail est une tâche qui risque de simplifier à outrance des questions qui ne sont pas simples au départ et qui ne se prêtent pas à des solutions simples. Un tel résumé ne permet pas non plus d'accorder aux différentes perspectives adoptées à l'égard de ces questions toute la place qui leur revient. Compte tenu de ces réserves, nous reprenons dans le présent résumé les cinq principaux chapitres du rapport, en faisant ressortir les questions soulevées et les valeurs qui se dégagent des discussions menées à leur sujet.

LES VALEURS DÉMOCRATIQUES ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

La théorie et la pratique du gouvernement responsable ont occupé une partie considérable de notre temps et de notre attention. Presque chaque fois que nous nous penchions sur une question, elle nous ramenait aux principes de la vie démocratique dans un système parlementaire. Nous avons examiné trois grandes questions: les conventions entourant l'anonymat de la fonction publique, les questions de responsabilité découlant des nouveaux modes d'organisation et de prestation des programmes et des services gouvernementaux; et les questions concernant la concordance des valeurs politiques et des valeurs liées à la fonction publique.

L'ANONYMAT DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

Nombre d'entre nous tiennent pour acquis que le rôle du fonctionnaire est fondé sur un marché implicite : les fonctionnaires donnent au gouvernement leur professionnalisme, leur discrétion et leur loyauté non partisane en échange de l'anonymat (les fonctionnaires n'ont pas à rendre publiquement des comptes) et de la sécurité d'emploi (l'emploi à vie). Ce sont là des postulats qui créent beaucoup d'incertitude : lorsqu'ils ont été sérieusement contestés par des événements récents, de nombreuses autres valeurs de la fonction publique semblaient être remises en question. Dans le cas de l'anonymat, le prétendu « ancien accord » a semblé être ébranlé à la suite d'incidents comme l'affaire Al-Mashat ou de certains témoignages retentissants de fonctionnaires devant des comités parlementaires.

À l'inverse, certains ministres ont parfois l'impression que l'anonymat de la fonction publique sert à protéger les fonctionnaires aux dépens du ministre. Pourquoi les ministres devraient-ils accepter les conséquences de problèmes causés par quelqu'un d'autre? Pourquoi devraient-ils être tenus d'expliquer ou de défendre des gestes dont ils n'étaient même pas au courant ou qu'ils désapprouvent?

Nous avons pu nous rendre compte grâce à nos discussions que l'anonymat de la fonction publique n'est pas un absolu. Dans la fonction publique britannique, le sous-ministre est directement responsable, envers le Parlement, de l'administration financière du ministère. Au Canada, les fonctionnaires des sociétés d'État et des organismes autonomes de réglementation et de financement prennent des décisions et en sont directement responsables; et il y a eu des décisions judiciaires qui ont nuancé les principes de la neutralité et de l'anonymat en permettant

Les valeurs démocratiques et l'obligation de rendre compte

Questions d'actualité :

- les conventions relatives à l'anonymat de la fonction publique
- l'obligation de rendre compte dans les nouvelles structures organisationnelles (organismes)
- la concordance des valeurs politiques et des valeurs liées à la fonction publique

Valeurs abordées :

la responsabilité ministérielle
l'anonymat de la fonction publique
la primauté du droit
l'impartialité politique
la franchise
l'obligation de rendre compte des fonctionnaires

aux fonctionnaires de se livrer à des activités politiques partisans (à l'intérieur de certaines limites).

Des fonctionnaires peuvent et doivent venir témoigner devant des comités parlementaires pour fournir des renseignements ou expliquer leurs gestes sans pour cela porter atteinte aux principes du gouvernement responsable. Au contraire, il s'agit là de fonctions qui sont essentielles au gouvernement responsable. La seule limite est que les organismes parlementaires ne peuvent pas donner des directives aux fonctionnaires — les directives doivent venir des ministres. Ces organismes ne devraient pas non plus pointer une personne du doigt et dire qu'elle est responsable de telle ou telle situation, ou demander à un fonctionnaire de faire des observations sur des politiques, des interventions ou des conseils d'une manière qui est incompatible avec son obligation de rendre compte au ministre. L'anonymat de la fonction publique, même sous une forme mitigée, sert toujours à répondre à deux grands objectifs : protéger l'autorité des ministres — et donc le principe démocratique selon lequel la conduite des affaires publiques devrait relever de représentants élus et non de responsables non élus; protéger la neutralité de la fonction publique et sa capacité de conseiller les ministres de manière franche et ouverte. Toutefois, l'anonymat est une notion beaucoup plus élastique qu'elle ne semble l'être à première vue, et le Canada dispose sans conteste de la marge de manoeuvre voulue pour la nuancer encore davantage sans compromettre les valeurs du gouvernement parlementaire. À notre avis, l'analyse et le dialogue devraient constamment accompagner l'évolution de cette notion, en tenant toujours compte de sa raison d'être.

Le dialogue sur l'anonymat et l'obligation de rendre compte dans la fonction publique nous a aidés à comprendre qu'il y a de la confusion au sujet de la nature du marché d'emploi dans la fonction publique. La situation a été rendue encore plus confuse par le manque de clarté qui existe au sujet de la nature et du sens de termes utilisés parfois comme synonymes d'obligation de rendre compte (voir l'encadré à la page suivante).

La responsabilité est un concept positif. Elle fait son oeuvre au jour le jour, doucement et d'une manière constructive, mais à tous les niveaux de l'organisation au sein de la fonction publique, ainsi qu'auprès des ministres. Elle prend la forme de directives données quotidiennement aux ministères et des mesures à prendre pour régler les problèmes qui peuvent surgir. Cela ne signifie pas qu'il faut être au courant de tout ce qui se passe chaque jour ou qu'il faut s'en prendre à quelqu'un pour tout ce qui ne va pas, mais plutôt qu'il appartient au responsable de faire face à la situation lorsqu'un problème se pose.

L'obligation de rendre compte suppose qu'on rend des comptes à une autorité, telle que le Parlement ou un supérieur, sur la façon dont on assume ses responsabilités et avec quel degré de succès; sur les mesures prises pour corriger les problèmes et s'assurer qu'ils ne se reproduisent

pas; sur l'acceptation des conséquences personnelles, telles que les sanctions disciplinaires, s'il survient un problème qui aurait pu être évité si la personne avait pris des mesures appropriées.

L'expression « obligation de s'expliquer » décrit un aspect important de l'obligation de rendre compte, soit le devoir d'informer et d'expliquer, à l'exclusion toutefois des conséquences personnelles qui font partie intégrante de la reddition de comptes. Par exemple, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant les comités parlementaires mais ils n'ont pas à répondre de leurs actions devant ceux-ci.

Les titulaires de charge publique sont responsables de tout ce qui se produit dans leur sphère d'autorité, mais ils n'ont pas toujours à subir le blâme pour les problèmes qui surgissent. L'imputabilité et le degré du blâme sont fonction de la mesure dans laquelle le titulaire a été personnellement mêlé aux activités ou aurait dû l'être, c'est-à-dire qu'on évalue de façon équitable si le titulaire aurait pu éviter le problème ou aurait pu prendre des mesures pour le corriger.

Si l'on parvient à préciser le sens de ces termes et à les utiliser à bon escient, il sera peut-être possible de cesser de parler constamment de blâme et de démission qui souvent caractérise le débat public et de clarifier la raison d'être et les limites de l'anonymat de la fonction publique, tout en dissipant l'impression que les règles de base ont changé ou que des marchés ont été violés.

Le gouvernement parlementaire est une forme de gouvernement fondamentalement évolutive. Il est capable de ménager une place pour de nouvelles pratiques en matière de visibilité et d'obligation de s'expliquer des fonctionnaires, tout en préservant les caractéristiques et les avantages essentiels du gouvernement responsable ainsi que les valeurs correspondantes de la fonction publique telles la neutralité, la discrétion, le professionnalisme et la loyauté envers le

Quatre concepts : interdépendants mais distincts

La responsabilité : identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charges publiques (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire de charges publiques (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur

L'obligation de rendre compte : l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de :

- rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés
- accepter personnellement les conséquences des problèmes attribuables au titulaire de charges publiques ou des problèmes qui auraient pu être évités si le titulaire de charges publiques avait pris les mesures qui s'imposaient

L'obligation de s'expliquer : le devoir d'informer et d'expliquer

- cette notion fait partie de l'obligation de rendre compte mais elle ne comprend pas les conséquences personnelles qui y sont associées
- les fonctionnaires sont tenus de s'expliquer devant les organismes parlementaires mais n'ont pas de comptes à leur rendre
- les ministres sont tenus d'expliquer au Parlement les activités des sociétés d'État et des tribunaux indépendants mais ils n'ont pas à répondre des actions et des décisions de ces organismes

Le blâme : les titulaires de charges publiques sont :

- responsables de tout ce qui se déroule sous leur autorité
- mais la question de savoir s'ils devraient subir personnellement les conséquences telles que des mesures disciplinaires ou encourir le blâme est fonction des circonstances individuelles
- il faut surtout se demander si un titulaire de charges publiques a créé un problème ou aurait dû prendre des mesures pour l'éviter.

gouvernement au pouvoir. Une telle évolution pourrait en fait affermir les valeurs de la fonction publique tout en renforçant la responsabilité démocratique qu'elles sont censées servir.

À notre sens, ce qui importe dans les conventions de la responsabilité ministérielle et de l'anonymat de la fonction publique c'est le principe démocratique qui le sous-tend. Ces conventions font surtout en sorte que les fonctionnaires demeurent sous l'autorité ministérielle. On prétend souvent que la responsabilité ministérielle protège les fonctionnaires en leur évitant d'avoir à répondre publiquement de leurs actions, mais c'est le contraire qui est vrai : la doctrine protège l'autorité des ministres.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LES NOUVELLES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES

Un exemple du nouvel environnement où évoluent les valeurs de la fonction publique est l'avènement de modèles organisationnels substitutifs pour l'exécution de programmes et la prestation de services, par exemple les organismes distincts de prestation de services ou d'exécution de programmes. Nous avons cherché à comprendre les incidences que de tels modèles pouvaient avoir sur les valeurs de la fonction publique et leurs caractéristiques intrinsèques qui peuvent appuyer ou promouvoir d'importantes valeurs de la fonction publique.

Dans le cours de nos travaux, nous en sommes venus à reconnaître que l'établissement d'organismes distincts de prestation de services ne doit pas s'accompagner nécessairement d'une transformation radicale de la responsabilité ministérielle. Les ministres peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs — officiellement et publiquement — aux directeurs généraux de ces organismes. Le directeur général aurait toujours des comptes à rendre au ministre et le ministre aurait toujours des comptes à rendre au Parlement. Cependant, les pouvoirs qui ont été délégués au directeur général et les attentes du ministre à l'égard du rendement et des résultats de l'organisme seraient désormais énoncés clairement, officiellement et publiquement.

Contrairement aux sociétés d'État et aux organismes de réglementation, les organismes de prestation de services n'ont pas à fonctionner de manière indépendante du gouvernement, surtout si leurs activités sont nettement de nature gouvernementale et s'il y a des fonctions particulières auxquelles les ministres tiennent à rester étroitement associés. Compte tenu de l'importance de faire respecter l'obligation de rendre compte dans ces circonstances, il convient sans doute mieux de les envisager comme une nouvelle sorte de ministère — un ministère d'exécution où les délégations de pouvoir et les objectifs de rendement sont de plus grande portée, plus explicites et davantage soumis à l'examen du public.

D'après ce que nous avons pu constater dans d'autres situations, il faudra accorder beaucoup d'attention aux dispositions à prendre pour avoir des accords clairs et précis qui énoncent quels pouvoirs sont délégués et quels pouvoirs sont conservés ainsi que les normes de service et les résultats qui sont attendus. Si ces caractéristiques et les autres particularités des ministères d'exécution, surtout dans le cas du régime des ressources humaines, sont soigneusement définies et mises en oeuvre, et si l'on prend soin, dans la structure organisationnelle adoptée, d'appuyer et de renforcer la culture propre à la fonction publique dans les nouveaux organismes, il n'y aura pas selon nous de conflit inévitable entre ces nouvelles

structures organisationnelles de prestation de services et les valeurs traditionnelles de la fonction publique. Au fait, d'après certains travaux de recherche, l'obligation de rendre compte peut être considérablement renforcée grâce à de tels arrangements.

LES VALEURS POLITIQUES ET LES VALEURS LIÉES À LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le cours de nos travaux, nous avons pris connaissance de deux sujets de préoccupation. D'une part, certaines personnes, surtout à l'extérieur du secteur public, se demandaient sérieusement si la fonction publique aux échelons supérieurs était en mesure d'appuyer loyalement chacun des gouvernements qui se succèdent. Les doutes exprimés sur ce plan sont nourris par ceux qui préconisent une fonction publique de style américain où chaque gouvernement nomme ses propres hauts fonctionnaires. D'autre part, il y a des gens, surtout aux échelons intermédiaires et inférieurs de la fonction publique, qui exprimaient un point de vue diamétralement opposé, selon lequel les hauts fonctionnaires faisaient preuve de trop de zèle pour servir le gouvernement au pouvoir, si bien qu'il leur arrivait parfois d'omettre d'expliquer clairement les risques ou les inconvénients de certains plans d'action ou de faire part clairement aux ministres des préoccupations exprimées par les employés de première ligne chargés de la prestation des services.

En ce qui concerne le premier sujet de préoccupation, nous ne nous sommes pas laissés convaincre. Il convient tout à fait de prendre des mesures pour empêcher la fonction publique d'agir comme si elle était autonome, de se replier sur elle-même ou d'être inattentive à la volonté démocratique. Toutefois, le remède que l'on propose n'est pas le bon : d'après les faits que nous avons pu observer, seulement une fonction publique professionnelle est équipée pour appuyer le programme de chaque gouvernement dûment élu qui conduit ses activités en respectant la loi et la Constitution; elle constitue le meilleur instrument dont ce gouvernement dispose pour s'acquitter de sa tâche. En effet, une fonction publique professionnelle est une institution nationale importante au service de la démocratie. Ce premier sujet de préoccupation fait ressortir néanmoins la grande importance de valeurs propres à la fonction publique comme la loyauté et l'ouverture au processus démocratique.

Plusieurs défis et pistes de réflexion se dégagent du deuxième sujet de préoccupation exprimé. L'un concerne l'importance de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir — de renseigner complètement les ministres et les hauts fonctionnaires sur les possibilités d'action qui s'offrent et sur les conséquences éventuelles, même s'il faut pour cela leur dire des faits qui leur déplaisent. Il s'agit là de l'une des principales tâches d'une fonction publique qui se dévoue pour appuyer le processus démocratique, et c'est une tâche qui devrait être appliquée non seulement aux échelons supérieurs mais aussi à tous les niveaux de la fonction publique, dans toutes les circonstances où des employés et des superviseurs exercent leurs activités.

Parallèlement, une fois que les conseils professionnels ont été fournis et que le processus de délibération démocratique a épuisé son cours, la raison d'être d'une fonction publique devient manifeste : l'exécution fidèle des décisions des responsables élus.

Enfin, pour renforcer les valeurs démocratiques, il y a selon nous un double impératif de communication : il faut que les hauts fonctionnaires s'interrogent pour savoir s'ils font ce qu'il faut pour expliquer les décisions politiques à leurs subordonnés et démontrer que les analyses et les points de vue des fonctionnaires sont bel et bien communiqués aux ministres.

L'EMPLOI ET LES VALEURS

Les qualités requises, les modalités de recrutement et les conditions d'emploi — bref, le régime d'emploi — sont des questions qui sont au coeur de l'administration publique, et les facteurs entourant le choix d'un régime d'emploi sont étroitement liés aux valeurs.

Les préoccupations dont nous avons pris connaissance se répartissent en trois catégories : l'angoisse et l'incertitude causées par les mesures de réduction des effectifs; les questions d'emploi soulevées par les expériences organisationnelles décrites dans la section précédente; et les questions concernant l'impartialité politique et le principe du mérite dans la fonction publique de demain.

LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS : LES MESURES QUI ONT ÉTÉ PRISES

Aux yeux de nombreux fonctionnaires, la réduction des effectifs semblait non seulement contredire les grandes déclarations selon lesquelles « les gens sont notre ressource la plus précieuse », mais aussi violer le marché de la sécurité d'emploi. L'attachement des fonctionnaires aux valeurs de la fonction publique a été ébranlé aussi bien par la réduction même des effectifs que par les mesures qui ont été prises pour l'effectuer : aux yeux des fonctionnaires, certains processus étaient punitifs, voilés et arbitraires; le manque complet d'égards semblait être toléré et même récompensé dans certaines circonstances; la concentration sur les résultats à court terme semblait parfois l'emporter sur l'intérêt qu'il convient de porter aux valeurs et aux objectifs de la politique publique.

De telles impressions revêtent de l'importance par leur impact sur les valeurs de la fonction publique, en dépit du fait que dans certains ministères, les cadres supérieurs faisaient davantage preuve de compassion, de respect et de sollicitude dans leur approche à la réduction des effectifs; ils étaient ouverts, francs et équitables dans leurs communications et leurs méthodes, ils faisaient participer ceux qui étaient touchés par les décisions et ils mettaient toujours l'accent sur la nécessité de servir l'intérêt public.

L'emploi et les valeurs

Questions d'actualité :

- la réduction des effectifs — les mesures qui ont été prises; les conséquences pour le contrat d'emploi
- le régime d'emploi pour la nouvelle fonction publique
- l'avenir du principe d'impartialité politique et du principe du mérite

Valeurs abordées :

l'empathie
le mérite, le professionnalisme
les connaissances, les compétences, les normes
la neutralité, la loyauté
la justice, l'équité

Selon nous, le fait que l'on n'ait pas été à la hauteur des idéaux que l'on prétendait défendre n'enlève rien à la validité de l'objectif : il faut plutôt dans de telles circonstances redoubler les efforts pour s'approcher davantage du but et pour faire mieux à l'avenir. Pour que les déclarations faites au sujet de l'importance que l'on accorde aux gens ne restent pas lettre morte, les dirigeants et les gestionnaires de la fonction publique devraient selon nous rendre compte autant des résultats que des mesures prises pour les atteindre. Ils devraient être évalués non seulement sur leur rendement organisationnel mais aussi sur leur capacité à faire de leurs organisations des lieux où il fait bon travailler et qui favorisent l'éclosion de saines valeurs dans la fonction publique ainsi qu'un esprit de dévouement au bien public. Pour y parvenir, il faudra procéder à un examen et à un agencement de tous les systèmes de gestion des personnes pour appuyer les valeurs de la fonction publique et récompenser les comportements qui les font progresser.

LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS ET LE CONTRAT D'EMPLOI

Plus nous examinons de près l'impact de la réduction des effectifs sur les valeurs de la fonction publique, plus nous sommes devenus convaincus que la croyance que la compression du personnel a violé un marché de longue date — la sécurité d'emploi dans une fonction publique de carrière — est fondée sur une hypothèse erronée quant au sens à donner à l'inamovibilité dans la fonction publique canadienne. Nous avons conclu que ce sens *comprend* la protection contre le congédiement motivé par des raisons partisanses, mais il *ne comprend pas* la notion d'un emploi permanent ou à vie. Il ne peut en être autrement car la taille de la fonction publique et les ressources publiques qui lui sont consacrées sont des questions qui relèvent de la politique publique et il appartient aux gouvernements démocratiquement élus de prendre les décisions en la matière, et aux fonctionnaires de les appliquer.

Le régime d'emploi dans la fonction publique ne peut pas être fondé sur une garantie d'emploi à vie, mais il devrait quand même favoriser la présence d'une fonction publique *professionnelle*. Une telle fonction publique ne comporte pas nécessairement une garantie d'inamovibilité, mais elle n'est pas compatible non plus avec la notion d'emploi précaire à court terme. Il faut normalement du temps pour acquérir les connaissances, les compétences, les réflexes et les habitudes d'esprit qu'exige la profession. C'est pourquoi une fonction publique professionnelle devrait être fondée sur l'emploi à long terme plutôt qu'à court terme, sur un apprentissage suffisamment long pour assimiler les compétences et la culture du professionnalisme.

Le problème que présente l'autre vision de la fonction publique — la vision qui en ferait une institution beaucoup plus poreuse — tient au fait que les valeurs liées à la loyauté sont au coeur même de tout ce qui définit la condition de fonctionnaire. Dans une fonction publique où l'emploi est surtout précaire ou à court terme, les fonctionnaires seraient nécessairement portés à exercer leurs attributions de manière à s'avantager et à se placer les pieds pour être prêts à saisir une autre occasion d'emploi. Le régime d'emploi dans la fonction publique devrait plutôt être conçu de manière à appuyer et à encourager les valeurs liées à la loyauté envers le bien commun et la confiance que les citoyens accordent aux fonctionnaires.

La loyauté envers le bien commun — tel qu’exprimé dans la loi et dans la Constitution et que représenté et interprété par les gouvernements élus démocratiquement — est l’une des valeurs fondamentales de la fonction publique. La loyauté est cependant une affaire de réciprocité. Le gouvernement, en sa qualité d’employeur, doit incarner la loyauté de l’institution envers ses employés en exerçant un leadership et une gestion humaine et en bâtissant une fonction publique professionnelle, qui repose sur des liens à long terme plutôt qu’à court terme noués avec les employés, même s’il ne peut (et ne devrait pas) garantir un emploi à vie.

CULTURE ET MASSE CRITIQUE

Il n'est pas nécessaire qu'une fonction publique professionnelle soit un atelier fermé et ce n'est d'ailleurs pas ce qu'elle devrait être. Les nouveaux venus dans la fonction publique apportent avec eux de nouvelles compétences, de nouvelles façons de voir et un nouveau dynamisme. Toutefois, pour qu'ils puissent devenir eux-mêmes des professionnels, il faut qu'ils soient accueillis dans une culture bien structurée de service au public. Deux choses sont nécessaires pour y arriver. Premièrement, il faut que les réflexes, les compétences, les valeurs et les normes de la fonction publique soient bien développés et constamment nourris. Deuxièmement, il faut que ces valeurs soient incarnées dans une masse critique de personnes. Selon nous, la notion selon laquelle la fonction publique de demain pourrait être un ensemble de principes plutôt qu'un groupe de personnes et les systèmes permettant de les gérer est invraisemblable. Les valeurs ne peuvent vivre désincarnées. Nous estimons peu probable que les valeurs liées à la fonction publique puissent maintenir leur vitalité si cette fonction publique ne compte pas une proportion suffisante de fonctionnaires (certainement la majorité) qui ont passé une bonne partie de leur vivant à acquérir les compétences, les connaissances, les réflexes et les normes du service au public, et qui sont, en un mot, des professionnels.

Nous sommes d'avis que les valeurs de la fonction publique peuvent être consolidées par une masse critique et par le sentiment qu'elles sont partagées et enracinées dans une communauté de serviteurs et servantes du bien public. Le régime d'emploi devrait donc rendre possible un mouvement assez facile entre les diverses organisations de la fonction publique ainsi qu'à l'intérieur de celles-ci, et notamment entre les ministères et les organismes de services. Le politiques ou les systèmes qui mèneraient à une fragmentation excessive, ou à une série de ghettos d'emploi, ne favoriseraient pas, à notre avis, de solides valeurs ni une culture commune au sein de la fonction publique.

La diversité des structures organisationnelles et la culture sont des caractéristiques essentielles de la fonction publique et sont indispensables à l'exécution de certains programmes et à la prestation de certains services. Toutefois, au-delà des valeurs des organisations particulières, il y a des valeurs de portée universelle qui sont les attributs de tous les fonctionnaires et qui sont soutenues par les systèmes ou les politiques qui appuient l'unité et la mobilité à l'intérieur de la fonction publique. Ces aspects seront d'une importance particulière au moment où il s'agira d'explorer de nouvelles formes organisationnelles. Il est possible de favoriser l'adoption de valeurs communes au sein des organismes et des ministères au moyen d'expériences qui peuvent être partagées grâce à la mobilité interne, aux réseaux et aux expériences communes de formation.

L'IMPARTIALITÉ POLITIQUE ET LE PRINCIPE DU MÉRITE

Les entretiens que nous avons eus et nos travaux nous ont convaincus qu'il faut réaffirmer que la neutralité et l'impartialité politique ainsi que le mérite constituent des valeurs fondamentales de la fonction publique et accorder une attention particulière aux pratiques, aux institutions et aux conditions qui les renforcent ou qui les minent. Dans le cas aussi bien des nouveaux organismes de services que des ministères traditionnels, le Parlement doit disposer d'un organisme autonome qui est en mesure de lui confirmer que les nominations ne sont jamais motivées par des considérations partisanses — surtout lorsqu'il s'agit d'une nomination initiale — afin qu'aucune forme de favoritisme ne vienne entacher l'intégrité et le professionnalisme de la fonction publique. Le népotisme bureaucratique n'est pas plus acceptable que le favoritisme, et le recrutement fondé sur le principe du mérite a toujours eu pour but d'empêcher le népotisme autant interne qu'externe, apparent ou réel.

Des réformes ont eu lieu dernièrement dans la fonction publique dans le but de réduire la complexité et la rigidité des processus d'attribution des marchés, d'acquisition et de nomination. Nous sommes d'avis cependant que les organisations publiques doivent constamment viser le juste milieu : elles devraient protéger le principe du mérite et favoriser l'équité et la neutralité même dans leur poursuite de l'efficacité, de la souplesse et du rendement organisationnel. Une organisation publique n'a pas et ne peut pas avoir les mêmes marges de manoeuvre dont jouissent les organisations du secteur privé. Elle devra toujours respecter des normes plus élevées de transparence et de conformité aux procédures afin de dissiper toute crainte de favoritisme, interne ou externe. Pour cette raison, la neutralité et le mérite seront toujours des valeurs fondamentales grâce auxquelles les gens continueront à faire confiance à la fonction publique, en se disant qu'il s'agit d'une grande institution canadienne au service du bien commun.

VALEURS ANCIENNES ET VALEURS NOUVELLES

Dans les entretiens que nous avons eus avec les fonctionnaires, nous avons pu constater que le malaise actuel entourant les valeurs de la fonction publique s'explique en partie par l'émergence de nouvelles valeurs que l'on n'a pas encore réussi à concilier de manière adéquate avec les anciennes. C'est ainsi que le nouveau et l'ancien cohabitent maladroitement, et parfois se gênent, en attendant une éventuelle synthèse réconciliatrice. Les nouvelles façons de faire sont-elles en conflit avec les valeurs actuelles? Les présumées valeurs « nouvelles » sont-elles simplement d'anciennes valeurs portant un nouveau visage contemporain?

Le débat tourne en grande partie autour de deux façons d'envisager le secteur public : l'approche fondée sur la «nouvelle» gestion publique et l'approche fondée sur «l'ancienne» administration publique (voir l'encadré ci-contre). Ces deux perspectives ont parfois de la difficulté à cohabiter :

- L'administration publique reproche à la gestion publique d'accorder trop peu d'attention à tout le contexte démocratique, parlementaire, politique et public, de traiter les biens publics comme s'ils étaient privés, de ne pas tenir compte des complexités et des compromis qui caractérisent la sphère publique et de minimiser l'importance des procédures, de la responsabilité verticale et de l'intérêt public, ou du bien commun, point de référence ultime.
- La gestion publique reproche à l'administration publique de négliger la vie réelle des organisations, d'accorder trop d'attention aux procédures tout en négligeant les résultats concrets, de faire fi des utilisateurs réels des services publics et de la qualité de leurs interactions avec l'État, et d'avoir peu ou rien à dire au sujet des tâches concrètes à entreprendre pour transformer les organisations publiques.

Reconnaître la tension qui existe entre ces deux perspectives est à notre avis la première mesure à prendre pour préparer le terrain à une nouvelle synthèse entre l'orientation que propose la gestion publique axée sur les utilisateurs et les clients et l'orientation davantage holistique de l'administration publique. Il existe une tension entre ces deux approches, mais cette tension peut être à la fois dynamique et créatrice et peut présenter à la fois des risques et des avantages, comme l'illustre un important sujet de discussion dans la fonction publique d'aujourd'hui — la distinction entre clients et citoyens.

Les citoyens sont titulaires de droits et d'obligations dans un cadre communautaire; le citoyen travaille de concert avec les autres pour assurer le bien commun et c'est pourquoi la citoyenneté n'est pas quelque chose d'isolé ou de purement individuel. Le client en tant que tel n'a que faire des aspirations communes que partage une communauté plus vaste; ce qu'il veut c'est maximiser son avantage. Un client qui n'est pas satisfait est libre de s'adresser ailleurs pour obtenir des biens et des services; dans le cas du citoyen, par contre, si une chose ne lui plaît pas, il

L'administration publique et la gestion publique

- *L'administration publique traditionnelle* est portée à envisager la conduite des affaires de l'État en partant du haut vers le bas, en mettant l'accent sur les processus et les institutions de prise de décision, sur les échelons supérieurs de la fonction publique et les rapports qu'ils entretiennent avec les ministres, sur le Parlement, sur la loi et les règlements, sur l'obligation de rendre compte, sur l'organisation gouvernementale et sur la politique publique.
- *La perspective de la gestion publique* a tendance à envisager la conduite des affaires de l'État du bas vers le haut, en s'intéressant davantage à la qualité de vie et du travail dans les organisations publiques elles-mêmes et en cherchant à comprendre ou à améliorer des aspects de la vie organisationnelle comme le leadership, la gestion stratégique, le climat organisationnel, la qualité du service, l'innovation, le rendement et la satisfaction des clients.

lui faut travailler avec les autres, en recourant aux procédés démocratiques, pour provoquer les changements qui s'imposent.

De toute évidence, il y a des conséquences graves si l'on adopte un terme à l'exclusion de l'autre pour parler uniquement de citoyens ou uniquement de clients. Les citoyens dans une démocratie sont titulaires à part entière de droits et d'obligations et ce fait pousse à l'avant-scène les principes de l'équité et de l'équilibre, incite la fonction publique à adopter la voie de l'uniformité, de la normalisation et de la primauté du droit et décourage le favoritisme, le népotisme et la corruption.

Parallèlement, l'importance accordée à la notion de clients a servi à redynamiser l'idéal du service. Cet idéal a toujours animé la fonction publique, mais il a souvent été obscurci par la complexité des objectifs et des processus gouvernementaux. La grande contribution que la terminologie associée au concept de client importé du secteur privé a apportée à l'administration publique a été de redynamiser l'idéal du service dans la fonction publique. Elle a permis de rappeler aux fonctionnaires que les gens qu'ils servent ne sont pas une abstraction mais des personnes en chair et en os avec de vrais besoins et de vraies nécessités, des citoyens dont le sentiment de citoyenneté peut être soit renforcé, soit diminué par la qualité de leurs interactions quotidiennes avec l'appareil d'État. L'adoption de la terminologie associée à la notion de client a aidé à revitaliser le service au public en encourageant les gestionnaires à

- déterminer avec précision ce que les bénéficiaires de leurs services veulent vraiment ou ce dont ils ont réellement besoin
- mesurer les résultats et l'importance que les bénéficiaires leur accordent
- simplifier les processus et les orienter de manière à appuyer la prestation des services
- reconnaître qu'ils ont également des clients internes, soit dans leur propre organisation ou ailleurs dans la fonction publique

Du point de vue des services en général, cette approche a aidé la fonction publique à devenir plus sensible aux besoins des clients et à adopter des politiques davantage adaptées aux besoins des citoyens. La fonction publique est devenue plus axée sur le service, plus malléable, plus souple et plus ouverte, moins insulaire et moins hiérarchisée.

L'accent mis sur les résultats et les services a également encouragé le travail d'équipe, l'horizontalité et une approche gouvernementale globale. Il aide à surmonter les cloisons verticales qui divisent quelque peu artificiellement l'appareil gouvernemental en domaines distincts consacrés soit à la prestation de services soit à la formulation des politiques, et à les refondre en un tout cohérent qui reflète la vie concrète des gens ainsi que l'interconnexion des problèmes dans la réalité. Les défis de l'horizontalité, aussi bien dans la prestation des services que dans l'élaboration des politiques, sont enracinés dans les valeurs — les anciennes comme les nouvelles —, et il sera impossible de les relever si les valeurs propres à l'ensemble de la fonction publique ne sont pas renforcées. Une « approche gouvernementale globale » oblige les fonctionnaires à regarder vers l'extérieur pour envisager l'intérêt public, à considérer les mandats officiels comme des moyens de parvenir à des fins plus larges et à concentrer leurs efforts sur ces fins plus larges.

Et, chose sans doute plus importante encore, elle exige un engagement au partenariat et au travail d'équipe.

Enfin, l'approche de la gestion publique a fait ressortir l'importance de la « gestion descendante » — où l'on s'intéresse autant à la qualité de la vie organisationnelle et au rendement, notamment à la qualité de la gestion des personnes, qu'aux compétences qui ont toujours été associées dans la fonction publique à la gestion ascendante, où l'on s'occupe d'aider les supérieurs à servir les ministres et le processus politique.

Chacun de ces avantages des nouvelles approches de gestion axées sur le client est accompagné cependant d'un ensemble de tensions qui lui sont propres et exige des efforts s'adressant à lui en particulier pour que l'on parvienne à l'équilibre approprié. La gestion descendante ne devrait pas faire oublier la nécessité de servir les ministres et le processus politique. L'horizontalité ne devrait pas être réalisée aux dépens de la responsabilité individuelle. Servir le public et servir le bien public ne sont pas toujours synonymes et la conduite des affaires publiques représente beaucoup plus que le service à la clientèle. Le vocabulaire du service à la clientèle ne devrait pas obscurcir le fait que les clients sont également des citoyens et qu'il faut donc tenir compte des droits, des obligations et des objectifs communs qui sont rattachés à la situation de citoyen. Le rôle véritable des fonctionnaires n'est pas de simplement servir des « clients » mais consiste également à assurer l'équilibre entre les intérêts de « citoyens » et à respecter leurs droits. C'est la somme et l'équilibre de ces intérêts, déterminés démocratiquement, qui peuvent former ensemble ce que l'on pourrait appeler l'intérêt public. Si nous permettions à la métaphore du « client » de remplacer ou d'obscurcir la réalité que représentent les citoyens, nous porterions atteinte au concept même de gouvernement démocratique et aux valeurs de la fonction publique qui l'appuient.

En résumé, renouveler la fonction publique ne veut pas dire qu'il faut faire un choix entre des valeurs « traditionnelles » et des valeurs « nouvelles ». Dans certaines circonstances, il s'agit plutôt, pour servir l'intérêt public, de parvenir à l'équilibre qui doit exister entre elles. Cette synthèse des anciennes et des nouvelles valeurs est à la fois possible et nécessaire et, ensemble, ces valeurs aideront à créer une culture encore plus solide du service au public — pas nécessairement une nouvelle culture mais une culture qui s'est redécouverte et qui a acquis du même coup une nouvelle vie et une nouvelle vigueur.

NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Il est ressorti de nos discussions avec les fonctionnaires que les nouvelles valeurs et les conditions qui caractérisent la fonction publique actuelle soulèvent des questions d'éthique inconnues jusqu'à présent. Les fonctionnaires nous ont dit qu'ils ont besoin d'être conseillés sur la façon de traiter équitablement les clients dans une fonction publique axée sur le service et les forces du marché et sur la façon de préserver la priorité absolue accordée à l'intérêt public. Ces questions s'appliquent

tout autant aux fonctionnaires oeuvrant au sein des ministères à vocation économique ou industrielle qu'à ceux qui s'occupent de programmes sociaux.

La situation actuelle demande aux fonctionnaires d'exercer davantage de jugement et de discrétion dans les décisions concernant les programmes et les cas individuels. On assiste en outre à une

décentralisation croissante et à une plus grande délégation de l'autorité en matière de dotation en personnel, de passation de contrats et d'établissement de partenariats. Aussi les fonctionnaires sont-ils préoccupés du fait que, en l'absence de cadres appropriés pour la reddition de comptes et les aspects déontologiques et de mesures de protection adéquates, la porte pourrait s'ouvrir pour des accusations de favoritisme bureaucratique, de népotisme et de conflit d'intérêts.

Les codes déontologiques et les règles d'éthique sont utiles non seulement pour naviguer dans la zone grise entre un comportement nettement interdit et un comportement manifestement honnête et conforme à l'éthique, mais aussi pour rassurer le public et protéger les titulaires de charges publiques eux-mêmes.

Nous avons passé en revue les codes régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat et nous avons constaté qu'ils étaient fondamentalement sains. Cependant, nous estimons qu'ils doivent être complétés sous au moins trois aspects :

- établir pour chaque ministère ou organisme des lignes directrices adaptées à ses conditions et défis particuliers,
- accroître la capacité des organismes centraux à guider de façon personnelle les fonctionnaires et leurs dirigeants dans les questions touchant les valeurs et l'éthique, et
- mieux former et informer les fonctionnaires quant aux codes existants.

Dans le nouvel environnement de la fonction publique, la prise de décisions d'ordre éthique est souvent rendue plus complexe par les tensions dont nous avons parlé précédemment et par le nouvel équilibre qui s'installe entre les valeurs, les règles et les résultats; mentionnons, par exemple, l'accent mis sur les résultats plutôt que sur les règles et l'attention accordée à l'innovation et à la prise de risque plutôt qu'à la probité et à la prudence. Pour bien équilibrer ces rapports de force, on devra prendre de nouvelles mesures, par exemple :

- s'assurer que les règles sont rédigées de façon à viser l'essentiel de l'objectif, sans bureaucratie excessive,
- enrichir le concept d'habilitation des fonctionnaires en rappelant que la délégation confère la permission d'exercer des pouvoirs particuliers et concrets et qu'elle suppose la responsabilité d'obtenir des résultats déterminés et réels ainsi que le respect des règles et des procédures,

Sources de défis en matière d'éthique

- service axé sur le client
- habilitation et discrétion des fonctionnaires de première ligne
- décentralisation et délégation dans les domaines de la dotation en personnel, de la passation de contrats et de l'établissement de partenariats

- réaffirmer la primauté du droit, la Constitution, la réglementation et l'application régulière de la loi en tant que piliers de l'administration publique et fondement d'une bonne société, et
- élaborer un régime déontologique complet doté notamment de mécanismes de recours appropriés aussi bien à l'intérieur des ministères que pour la fonction publique dans son ensemble.

Éléments d'un régime déontologique

- un code ou déclaration de principes pour la fonction publique
- codes particuliers aux ministères et aux organismes permettant d'adapter et de compléter le code destiné à l'ensemble de la fonction publique
- orientation et mécanismes d'aide pour les fonctionnaires en butte à un conflit d'intérêts ou à des difficultés d'ordre éthique

Il faut mettre en place des mécanismes conformes aux valeurs de la fonction publique qui permettent aux fonctionnaires d'exprimer leurs préoccupations à l'égard de mesures potentiellement illégales, contraires à l'éthique ou incompatibles avec les valeurs de la fonction publique, et de donner suite à leurs inquiétudes de façon juste et impartiale. À en juger par nos conversations avec les fonctionnaires, nous savons qu'en l'absence de mécanismes de recours pratiques, nombre d'entre eux estimeront que toutes ces belles paroles sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique ne sont que du vent.

LE LEADERSHIP EN PÉRIODE DE CHANGEMENT

Au cours de toutes nos discussions, le thème du leadership a pris une très grande importance. Assumer le leadership dans la fonction publique n'est pas chose facile en raison de la complexité des questions, des rôles et des responsabilités qui incombent aux cadres supérieurs. Cette tâche est d'autant plus difficile en cette période caractérisée par la réduction des effectifs, les mesures d'austérité et les nouvelles orientations. Mais elle n'a jamais eu une si grande importance, parce que c'est avant tout par l'exemple des leaders que les valeurs sont transmises, entretenues et renforcées.

Les discussions que nous avons amorcées avec les fonctionnaires nous ont révélé l'existence d'un véritable fossé entre les divers échelons dans la fonction publique, surtout, peut-être, lorsqu'il est question des valeurs. Nombre des subalternes et des cadres intermédiaires n'avaient pas le sentiment d'avoir véritablement des liens avec les échelons supérieurs, et se demandaient s'ils partageaient nécessairement les mêmes valeurs que les fonctionnaires au plus haut niveau. Il semble que ces sentiments aient diverses origines (voir l'encadré sur cette page). Cette « ligne de faille » dans la fonction publique existe dans les échelons les plus élevés. Même les SMA et les DG, qui sont perçus par les autres comme les dirigeants des ministères, expriment parfois la conviction qu'ils n'ont aucune influence sur les événements ou qu'ils peuvent participer pleinement au processus.

L'existence de cette ligne de faille nous fait penser qu'un défi de taille se pose au niveau du leadership. Nous avons constaté au cours de notre étude du défi du leadership que sa définition semblait s'articuler autour de quatre thèmes interdépendants : favoriser une culture du leadership à tous les niveaux, dire sans crainte toute la vérité aux supérieurs, avoir des comptes à rendre sur le plan de la gestion humaine des personnes et, enfin, reconnaître l'importance des modèles de comportement et de l'exercice du leadership en donnant l'exemple.

Étant donné la structure du pouvoir politique et de la responsabilisation, il est vraisemblable qu'on retrouve toujours dans la fonction publique une influence significative exercée par le sommet sur les éléments subordonnés; si tel est le cas, l'exercice éclairé du leadership devient encore plus indispensable. Les occasions de démontrer des qualités de chef se présentent à tous les niveaux. Les gestionnaires n'ont pas à attendre le signal de leurs supérieurs pour accomplir les tâches essentielles du leadership : faire preuve d'imagination, de créativité et de vigilance au bien public et d'empathie pour les personnes dont ils ont la responsabilité.

De même, le fonctionnaire qui veut communiquer ouvertement avec les autorités ne peut pas se limiter à donner uniquement des conseils et des renseignements au ministre et aux cadres supérieurs. Il instaure et maintient un climat propice au dialogue et à l'expression constructive d'opinions sincères à tous les niveaux. La contribution de la fonction publique aux activités d'un bon gouvernement dépend autant de l'étendue et de la vigueur de son capital moral et intellectuel que de sa capacité d'exécution.

En outre, puisque le leadership compte parmi les principaux moyens de transmettre, de cultiver et de renforcer les valeurs, les qualités de chef démontrées par chacun constituent donc un indicateur important du caractère et de la vigueur de l'institution au plan de l'éthique. L'importance accordée à la personne est à la base même d'un leadership empreint d'humanité : les gens ne sont pas des moyens au service d'un objectif, mais ils ont une valeur intrinsèque. Toutefois, une telle conviction est bien inutile si elle n'imprègne pas la culture et les habitudes des gestionnaires de la fonction publique. Cela signifie qu'il faut accorder les systèmes et les pratiques en fonction d'une gestion humaine des effectifs, contrôler la qualité de cette gestion, exiger qu'on en rende compte et, enfin, reconnaître les réalisations à ce chapitre par des nominations, des promotions et des systèmes de récompenses.

En dernier lieu, le défi du leadership demande qu'on insuffle par l'exemple les valeurs dont on veut imprégner la culture de la fonction publique. Ce n'est pas par la lecture d'un recueil de règlements que les gens adoptent des valeurs et apprennent à s'y conformer, mais en observant leur prochain et en notant les comportements qui sont valorisés et récompensés. Pour cette raison,

Lignes de faille dans la fonction publique

- perception que les gestionnaires ne joignent pas le geste à la parole
- tension entre la responsabilité à l'égard du client et la responsabilité politique
- perception que les responsabilités sont déléguées en l'absence de cadres de valeurs adéquats ou sans l'assurance du soutien des supérieurs
- participation déficiente perçue dans les processus décisionnels
- la ligne de faille peut se produire aux niveaux les plus hauts – les SMA et les DG partagent parfois les mêmes perceptions

nous croyons que rien n'est plus important, en ce qui touche l'avenir des valeurs de la fonction publique, que la qualité du leadership dans la fonction publique. Selon nous, au moins trois aspects interviennent à cet égard : d'abord, les dirigeants de tous les niveaux doivent être choisis non seulement en fonction de leur rendement concret, mais aussi de la mesure dans laquelle ils personnifient les plus hautes valeurs de la fonction publique; deuxièmement, la mesure dans laquelle les dirigeants incarnent les valeurs et constituent un exemple pour chacun devrait occuper une place importante dans les évaluations, les récompenses et les promotions; troisièmement, le thème des valeurs au sein de la fonction publique devrait être continuellement souligné dans toutes les activités susceptibles d'influencer et de façonner la culture de la fonction publique.

DES VALEURS FONDAMENTALES POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Nous ne nous étions pas donné pour objectif de dresser une liste des valeurs, mais, à la lumière de notre étude des problèmes et des questions qui intéressent les fonctionnaires d'aujourd'hui, quatre familles de valeurs fondamentales pour la fonction publique, formant des ensembles qui se recoupent, se sont dégagées.

LES VALEURS DÉMOCRATIQUES

Nous avons redécouvert que parmi les facteurs définissant le rôle et les valeurs de la fonction publique, le plus important est sa mission démocratique et son rôle de dépositaire de la confiance du public, c'est-à-dire aider les ministres, dans le cadre de la loi et de la Constitution, à servir le bien commun. La différence entre la fonction publique canadienne et les autres organisations réside en ce que toutes ses actions sont réglées par les exigences propres au caractère particulier de la démocratie parlementaire canadienne. Les principes du gouvernement responsable et du lien entre les élus et les fonctionnaires constituent la base des valeurs de la fonction publique. Par exemple,

Valeurs démocratiques

gouvernement responsable
primauté du droit
soutien de la démocratie
respect de l'autorité des titulaires de charges
publiques élus
loyauté
neutralité/impartialité politique
responsabilité
application régulière de la loi
intérêt public/bien commun

- sous un gouvernement responsable, le rapport avec les ministres définit pour la fonction publique la valeur qui consiste à conseiller sans détour, à donner suite fidèlement aux décisions et à rendre des comptes aux ministres;
- la loyauté à l'égard de l'intérêt public, tel que représenté par le gouvernement démocratiquement élu et exprimé dans la loi et dans la Constitution, est l'une des valeurs les plus fondamentales de la fonction publique, et de nombreuses autres valeurs (telles l'intégrité, la neutralité, l'équité, la justice, l'impartialité) y sont liées ou en tirent leur force.

LES VALEURS PROFESSIONNELLES

La famille des « valeurs professionnelles » que nous avons observées comprend aussi bien des valeurs traditionnelles que des valeurs « nouvelles ». Certaines des « nouvelles » valeurs ne constituent en fait qu'une nouvelle manière d'exprimer des valeurs anciennes, ou un nouveau moyen de parvenir à des fins qui ont toujours existé. Ceux-ci ne changent pas : l'information doit être exacte, les conseils doivent demeurer objectifs et francs et la prestation du service, équitable. L'innovation et la créativité n'ont pas supplanté l'équité, l'impartialité, la justice et l'équilibre en tant que valeurs servant de fondement à l'action.

De même, loin de viser à remplacer ou à détrôner les valeurs « anciennes », les valeurs « nouvelles » proposent des moyens de rafraîchir et de revigorer les valeurs traditionnelles, comme le service, qui ont toujours fait partie de la culture, de l'éthique et de la motivation de la fonction publique.

Enfin, les « nouvelles » valeurs rappellent aux fonctionnaires que leurs conseils et leurs gestes ont des effets concrets sur des personnes réelles et qu'il faut remettre en question certains « anciens » comportements – comme la protection des fiefs et l'attention tatillonne aux détails des règlements – qui n'ont jamais reflété les valeurs traditionnelles et qui ont freiné la recherche de l'excellence partout où ils ont été tolérés.

LES VALEURS LIÉES À L'ÉTHIQUE

Sous bien des aspects, les valeurs liées à l'éthique dans la fonction publique – nous pourrions citer, entre autres, l'intégrité, l'honnêteté, la fiabilité et la discrétion – ne sont pas différentes des valeurs adoptées dans d'autres sphères de la société. Ce qui les distingue, c'est leur fusion avec les valeurs démocratiques et professionnelles propres à la fonction publique. L'intégrité, par exemple,

Valeurs professionnelles « traditionnelles »

neutralité/impartialité politique
mérite
excellence
efficacité
économie
franchise
conseiller avec objectivité et impartialité
dire sans crainte toute la vérité aux autorités
équilibrer la complexité
conserver la confiance du public

« Nouvelles » valeurs professionnelles

qualité
innovation
initiative
créativité
débrouillardise
service aux clients/citoyens
horizontalité

Valeurs liées à l'éthique

intégrité
honnêteté
probité
prudence
impartialité
équité
désintéressement
discrétion
confiance du public

est nécessaire à toutes les professions. Le caractère particulier qu'elle revêt dans la fonction publique réside en la capacité du fonctionnaire de conserver la confiance du public tout en plaçant l'intérêt commun au-dessus de tout intérêt ou avantage personnel.

LES VALEURS LIÉES AUX PERSONNES

À notre avis, les valeurs liées aux personnes constituent une importante clé pour promouvoir d'autres valeurs de la fonction publique. Les personnes traitées avec respect, sollicitude, justice, civilité et intégrité seront plus portées que celles qui ne sont pas traitées ainsi à manifester ces mêmes valeurs dans leur comportement lorsqu'elles exécutent la gamme des tâches qui reviennent à la fonction publique. La qualité du leadership et les modèles de comportement ont une immense influence sur la culture organisationnelle et le

comportement personnel, car ce n'est que par le leadership que les valeurs de la fonction publique liées aux personnes peuvent être mises en oeuvre et peuvent activer l'ensemble plus vaste des valeurs de la fonction publique. Pour s'acquitter efficacement de ses tâches, la fonction publique doit attirer et former des gens capables de travailler ensemble en une communion de valeurs et d'objectifs. Tout comme les fonctionnaires doivent faire preuve de sincérité et de respect dans leurs transactions avec ceux qu'ils sont censés servir, il est légitime qu'ils aient droit aux mêmes égards. La fonction publique devrait manifester à l'endroit de ses employés les mêmes valeurs de courtoisie, d'empathie et de compassion qu'elle aspire à offrir aux autres citoyens du Canada. Une fonction publique professionnelle a besoin d'une masse critique de fonctionnaires de carrière dévoués qui partagent les valeurs de la fonction publique, de nouveaux employés qui apporteront des idées et une énergie nouvelles et d'un régime de ressources humaines équitable, transparent et fondé sur le mérite, qui favorise l'apprentissage et l'amélioration continus, qui tient les employés responsables de leurs actions, qui reconnaît l'excellence, qui admet les erreurs et les met à profit et qui souligne les réussites.

Valeurs liées aux personnes

respect
empathie/compassion
civilité/courtoisie
tolérance
ouverture d'esprit
solidarité/participation
sincérité
modération
bienséance
raison
humanité
courage

* * *

Ces valeurs de base constituent ensemble les assises d'une fonction publique renouvelée et plus vigoureuse. Les valeurs démocratiques et professionnelles ainsi que les valeurs liées à l'éthique et aux personnes devraient représenter une force unificatrice pour la fonction publique et ce, même s'il existe des différences au sein des ministères et des organismes quant à l'importance relative accordée à chacune d'elles et à la façon dont elles sont exprimées ou mises en pratique. Il n'y a rien d'incompatible entre des valeurs communes et une diversité grandissante de sous-

groupes culturels dans la fonction publique, à mesure que de nouvelles structures seront créées pour les ministères et organismes. Toutes les organisations du secteur public ainsi que tous les types d'organisations — ministères traditionnels ou nouvelles agences — devraient respecter ces valeurs de base et avoir à rendre compte de la façon dont ils les appliquent. De telles valeurs peuvent entrer en conflit les unes avec les autres — c'est là une situation qui se produit souvent — et il faut parfois faire des choix difficiles afin de parvenir à l'équilibre souhaité entre elles. Toutefois, même dans des conditions de tension dynamique, elles se renforcent et s'appuient les unes les autres et, réunies, elles sont essentielles au rôle de la fonction publique dans le contexte plus vaste du processus démocratique. En fait, à une époque de changement, ces valeurs de base, enracinées dans la mission démocratique du gouvernement, constituent les assises solides sur lesquelles on peut asseoir le renouveau et bâtir une fonction publique encore plus forte.

UNE DÉCLARATION DE PRINCIPES

Ces valeurs sont soumises à des pressions de toutes parts, comme l'ont montré les problèmes et les questions que les fonctionnaires ont soulevé lors de nos discussions. Toutefois, parler de situation de crise serait inexact, car cela ne rendrait pas justice à la grande majorité des fonctionnaires qui, tous les jours, vivent et appliquent de solides valeurs propres à la fonction publique, souvent dans des conditions très difficiles. C'est pourquoi nous nous sommes abstenus de le faire. Cependant, aux yeux du groupe d'étude, nous en sommes à un point critique où il nous faut agir pour clarifier et réaffirmer les valeurs de la fonction publique.

Comme nous avons insisté à maintes reprises dans notre rapport, les énoncés abstraits sur les valeurs sont moins puissants que les modèles vivants et les pratiques uniformément respectées. Cependant, ces énoncés ont leur utilité et sont même parfois essentiels dans certaines circonstances. Arrivés au bout de notre voyage de découverte, nous avons conclu que les circonstances actuelles sont justement propices à une telle déclaration. Nous estimons qu'il est temps de passer un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement et le Parlement du Canada.

Le Groupe d'étude recommande une année de discussion intensive tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique (reflétant le dialogue ouvert qui a caractérisé le processus adopté par notre groupe d'étude), après quoi le gouvernement et le Parlement du Canada devraient adopter une déclaration de principes pour la fonction publique. Cette déclaration devrait être brève, elle devrait être rédigée dans des termes et un style empreints de dignité, elle devrait être axée sur les principes d'un gouvernement responsable et elle devrait énoncer les devoirs des fonctionnaires à la lumière de ces principes fondamentaux. La déclaration *ne* devrait *pas* porter sur les conflits d'intérêts ou sur d'autres questions d'éthique, car il existe des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts et à l'après-mandat (ces dernières gagneraient toutefois à être mieux connues).

Après cette étape, il conviendrait d'entreprendre aux niveaux de tous les services et des ministères une série d'initiatives complémentaires conçues pour se soutenir mutuellement et comprenant une interprétation de la déclaration de principes visant la culture et les conditions de chaque ministère et organisme ainsi que l'établissement d'un bureau pour toute la fonction publique chargé de :

- conseiller les dirigeants et les gestionnaires de la fonction publique en matière de valeurs et d'éthique,
- recueillir des renseignements et coordonner l'administration des principes,
- fournir un recours ou un mécanisme d'appel confidentiel afin d'aider et de conseiller les fonctionnaires qui estiment qu'on leur demande de poser des gestes contraires aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique, dans le genre de ce que le Groupe d'étude a proposé pour les ministères particuliers.

Formation et perfectionnement

Devraient être axés sur les points suivants :

- la conception des valeurs et de l'éthique
- le discernement des valeurs et des questions d'éthique dans le secteur public
- le comportement à adopter face à des dilemmes et à des conflits d'ordre moral
- le contexte gouvernemental particulier dans lequel les valeurs, les valeurs connexes et l'éthique sont liées au rôle de confiance envers le public et aux principes d'un gouvernement responsable

Il sera également nécessaire de mener des recherches continues, en particulier sur l'expérience des autres démocraties parlementaires, et de veiller à la formation et au perfectionnement des fonctionnaires de tous les niveaux, au moyen de programmes destinés à l'ensemble de la fonction publique et aux ministères et comprenant la prise en charge des nouveaux employés et la formation en cours d'emploi.

CONTRER LE SCEPTICISME PAR UN DIALOGUE HONNÊTE

Par le passé, les efforts déployés pour définir et diffuser les valeurs au moyen de procédés formels d'établissement de la mission ou des valeurs ont engendré cynisme et scepticisme lorsque

- les valeurs ou les principes et leurs implications n'ont pas été suffisamment réfléchis ou articulés,
- des différences étaient manifestes entre les intentions exprimées dans les énoncés de valeurs et les gestes posés concrètement par les gens,
- le discours sur les valeurs n'a pas été suffisamment clair et honnête quant aux conflits entre les valeurs, et
- les complexités, les difficultés et les tensions inhérentes aux valeurs n'ont pas été reconnues ou ont été traitées avec trop de légèreté.

Les processus que nous avons suivis, et que nous proposons maintenant à l'ensemble de la fonction publique, offrent la possibilité d'éviter ces pièges en permettant de reconnaître et de comprendre le fait que les valeurs s'entrechoquent et interagissent en une tension dynamique et d'engager un dialogue honnête à ce sujet. Le cynisme ou le scepticisme que nous avons rencontré n'a rien à notre avis d'une vague de fond – il ne semble être bien souvent qu'un mince couvercle sur un puits profond d'idéalisme qui n'attend qu'un leadership constant pour répandre toute sa richesse et se transformer en un engagement inébranlable. Si le leadership et l'exemple venant d'en haut se manifestent et se maintiennent, ils susciteront une ouverture réelle et enthousiaste.

Les professions fondées sur des idéaux élevés – la fonction publique est de celles-là – connaîtront à coup sûr des moments de découragement et de désillusion. Les gens ne sont pas parfaits; les choix sont difficiles; la voie à prendre n'est pas toujours claire; la prise de décision se fait souvent dans des circonstances désagréables, parfois sans ménagement; et les pressions sont énormes. Toutefois, une fonction publique solidaire et dynamique, bien ancrée dans ses valeurs, saura surmonter ces épreuves, se remettre d'aplomb et renouveler sa mission.

Le présent rapport ne constitue pas la fin d'un processus, mais une étape dans la longue progression vers le renouveau de la fonction publique canadienne. Le renouveau doit venir d'abord de l'intérieur : de valeurs sciemment adoptées et appliquées chaque jour, de valeurs profondément enracinées dans notre système de gouvernement, de valeurs qui insufflent dans la fonction publique la confiance en sa raison d'être et en son identité, de valeurs qui nous aident à y retrouver le sentiment d'adhérer à une noble mission. Voilà les solides assises sur lesquelles nous pouvons bâtir la fonction publique de demain et en faire une grande institution vouée, comme par le passé, au service des Canadiens et de leur forme de gouvernement démocratique.

**CCMD STUDY TEAM ON PUBLIC SERVICE VALUES AND ETHICS/
GROUPE D'ÉTUDE DU CCG SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE**

MEMBERS LIST/LISTE DES MEMBRES

John Tait (Chair)
Senior Advisor
Privy Council Office and Senior Fellow
Canadian Centre for Management
Development

Margaret Amoroso
Visiting Assistant Deputy Minister
Canadian Centre
for Management Development

Claude Bernier¹
Sous-ministre adjointe
Transports Canada

Lorette Goulet
Conseillère spéciale auprès du
Sous-ministre
Développement des ressources humaines
Canada

Alex Himelfarb
Assistant Secretary to the Cabinet
Social Policy
Privy Council Office

Professor Kenneth Kernaghan

Ercel Baker
Former federal public servant

David Brown
Executive Director
Information Communication & Security
Policy
Treasury Board Secretariat

Ralph Heintzman (Vice-Chair)
Vice-Principal, Research
Canadian Centre for Management
Development

Martha Hynna²
Visiting Assistant Deputy Minister
Strategic Projects
Public Service Commission

Arthur Kroeger

¹Member from May 9, 1995 to June 19, 1995 /
Membre du 9 mai 1995 au 19 juin 1995

²Joined on November 20, 1995 /
Devenue membre le 20 novembre 1995

Brock University
St.Catharines, Ontario

Former federal public servant

Judith Moses
Executive Director
Training Programs Branch
Public Service Commission

Nicole Senécal³
Sous-ministre adjointe (Travail)
Développement des ressources humaines
Canada

Georges Tsai
Sous-ministre adjoint
Partenariat
Citoyenneté et Immigration Canada

OBSERVER

OBSERVATEUR

Kevin Doyle
Senior Policy Advisor
Privy Council Office

***SECRETARIAT PROVIDED BY CCMD RESEARCH GROUP/
SECRÉTARIAT FOURNI PAR LE GROUPE DE LA RECHERCHE DU
CCG***

André Burelle, Membre du corps professoral, CCG
Greg Fyffe, Faculty Member, CCMD (*Facilitator / Animateur*)
Arnold Zeman, Faculty Member, CCMD (*Secretary / Secrétaire*)

³Member from November 1995 to May 1996 /
Membre de novembre 1995 à mai 1996