



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

DE SOLIDES ASSISES

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

Pour de plus amples informations ou des exemplaires supplémentaires du document, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 995-0286

Les opinions émises dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion

Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique
De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

"Document de réflexion"

"Décembre 1996" Réimpression (avec dédicace) janvier 2000

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: A Strong Foundation.

Président: John C. Tait.

ISBN 0-662-64491-3

No de cat. SC94-72/1996

1. Fonctionnaires -- Déontologie -- Canada.
 2. Canada -- Fonctionnaires -- Déontologie.
 3. Fonction publique -- Réforme -- Canada.
- I. Tait, John Charles
 - II. Centre canadien de gestion.
 - III. Titre.

JL111.E84C3 1999

172.2'0971

C99-980348-4F

DE SOLIDES ASSISES

**Rapport du Groupe de travail
sur les valeurs et l'éthique
dans la fonction publique**

**John C. Tait, c.r.
Président**

| | |
|---|-------------|
| Dédicace | .iii |
| Préambule | .vii |
| Avant-propos | .ix |
| 1. Introduction | .1 |
| Notre approche | .1 |
| Un dialogue franc | .3 |
| Les valeurs et l'éthique | .4 |
| Les valeurs canadiennes | .5 |
| 2. Contexte démocratique et le défi de la reddition de comptes | .7 |
| L'anonymat et la reddition de comptes dans un régime de gouvernement responsable | .7 |
| Les nouvelles structures organisationnelles et le défi de la reddition de comptes | .14 |
| Les valeurs politiques et les valeurs liées à la fonction publique | .17 |
| Les valeurs démocratiques | .19 |
| 3. L'emploi et les valeurs | .23 |
| La réduction des effectifs et les valeurs | .23 |
| La réduction des effectifs et le contrat d'emploi | .25 |
| Une fonction publique professionnelle | .27 |
| Culture et masse critique | .28 |
| L'unité et la mobilité | .29 |
| Une fonction publique non partisane et le principe du mérite | .31 |
| Les valeurs liées à la loyauté | .33 |
| 4. Valeurs anciennes et valeurs nouvelles | .35 |
| La nouvelle gestion publique | .35 |
| Clients ou citoyens | .37 |
| Redynamiser l'idéal du service | .39 |
| Les valeurs liées à l'horizontalité | .40 |
| La gestion ascendante et la gestion descendante | .43 |
| L'intérêt public | .44 |

| | |
|--|------------|
| 5. Défis liés à l'éthique | .47 |
| Nouveaux défis en matière d'éthique | .47 |
| Règles et valeurs | .49 |
| Réaffirmer l'importance de la loi | .50 |
| Un régime déontologique | .52 |
| 6. Le leadership en période de changement | .55 |
| Une ligne de faille dans la fonction publique | .55 |
| Le leadership dans la fonction publique | .56 |
| Dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir | .57 |
| Le leadership exercé auprès des personnes | .59 |
| Responsabilité du leadership | .61 |
| Rencontrer le bien | .62 |
| 7. Conclusion : Les principes de la fonction publique | .65 |
| Les valeurs de base de la fonction publique | .65 |
| Les pressions exercées sur les valeurs | .72 |
| Un énoncé de principes | .73 |
| Les étapes suivantes | .75 |
| De solides assises | .77 |
| | |
| Annexe 1 : Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique | .81 |
| | |
| Annexe 2 : Composantes d'un régime déontologique | .83 |
| | |
| Annexe 3 : Le Code britannique de la Fonction publique | .85 |
| | |
| Liste des membres : | .89 |
| | |
| Bibliographie : | .91 |

Le décès prématuré de John Tait a laissé dans la fonction publique canadienne un grand vide qu'il sera difficile de combler. Par sa sagesse, son exemple et ses profondes convictions au sujet de la fonction publique, il en était presque venu à personnifier l'esprit même de cette institution. Aussi, la publication de son prestigieux rapport sur les valeurs dans la fonction publique sous une forme durable est un hommage de circonstance à la mémoire et à l'héritage de John Tait. Elle contribuera également à soutenir le dialogue sur les valeurs dans la fonction publique, soit son voeu le plus cher.

Dès son plus jeune âge, on a constaté chez John Tait les marques d'un brillant intellect et d'une grande curiosité – des ressources qui ont rapidement trouvé leur voie dans le dévouement sans faille envers la fonction publique que John Tait a manifesté tout au long de sa vie.

Après avoir obtenu un diplôme de l'Université Princeton, John Tait a reçu une bourse de la fondation Cecil Rhodes pour aller étudier à l'Université d'Oxford, puis il est revenu au Canada pour étudier le droit à l'Université McGill. Reçu au barreau du Québec en 1974, il a presque immédiatement choisi de mettre son amour du droit au service de l'État et du bien public en se joignant au Bureau du Conseil privé, où il a gravi les échelons jusqu'à occuper le poste de secrétaire adjoint (Législation et planification parlementaire). Il a ensuite intégré l'équipe du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avant d'accepter, en 1983, le poste de sous-ministre adjoint du Droit public au ministère de la Justice, un poste qui illustre bien son dévouement toujours plus profond envers les Canadiens et la structure du droit constitutionnel au Canada. Trois ans plus tard, il a été nommé solliciteur général adjoint du Canada et, en 1988, il est revenu au ministère de la Justice au poste de sous-ministre de la Justice et de procureur général adjoint du Canada.

Dans l'exercice de ses fonctions de sous-ministre de la Justice, John Tait a eu l'occasion de se replonger dans les affaires constitutionnelles en jouant un rôle de conseiller

juridique de premier plan. Il a été l'instigateur de grandes réformes au ministère, notamment « Des choix pour l'avenir », un projet conçu pour aider le Ministère à s'adapter aux réalités modernes et à instaurer de nouvelles méthodes de travail axées sur la collaboration tout en renforçant ses valeurs fondamentales traditionnelles.

En 1994, lorsque des problèmes de santé l'ont forcé à quitter son poste de sous-ministre de la Justice, il a été nommé conseiller principal au Bureau du Conseil privé et Skelton-Clark Fellow à l'Université Queen's. Le Centre canadien de gestion l'a également invité à devenir un collaborateur émérite du CCG et à prendre la direction d'un Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique composé d'un certain nombre d'anciens et d'actuels hauts fonctionnaires ainsi que de représentants des milieux universitaires. John Tait était le candidat idéal pour diriger ces importants travaux. En effet, il était essentiel que le président soit une personne spontanément perçue dans la fonction publique comme étant la personnification des valeurs sur lesquelles l'étude devait porter, quelqu'un chez qui on ne percevait aucune coupure entre les paroles et les actes. Le choix de John Tait pour ce rôle allait de soi. Ainsi, lorsque les sous-ministres ont décidé, au printemps de 1995, de créer de nombreux groupes de travail sur les principaux enjeux dans la fonction publique, nous n'avons pas eu besoin de partir de zéro. Nous n'avons eu qu'à demander à John Tait et à son équipe de collègues du Groupe d'étude de former le Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.

Le rapport du Groupe de travail, dont le titre *De solides assises* est des plus éloquent, s'est révélé à la hauteur de nos attentes. Cette exploration classique et impérissable des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique demeurera une source de sagesse et d'inspiration pour de nombreuses années.

Je crois que le caractère durable du « Rapport Tait » est en partie attribuable à son approche inductive. Le Groupe de travail ne s'était pas fixé comme objectif

d'énoncer les valeurs de la fonction publique. Il visait plutôt à explorer la gamme des problèmes et des défis que devait relever la fonction publique et à découvrir, grâce à cet exercice, les principales valeurs que ces embûches entraînent ou font ressortir. Le « dialogue honnête » qui, selon le Groupe de travail a qualifié sa démarche, donne au rapport cette note d'authenticité qu'on n'aurait pu obtenir autrement. Grâce à cet air de vérité qui séduit tous les fonctionnaires, les quatre familles de valeurs décrites dans les conclusions, plutôt que d'apparaître comme des clichés, font figure de vérités incontournables.

Bien que le Groupe de travail ait énoncé des conclusions sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, et même si l'on a recommandé d'enchâsser ces conclusions dans un « Énoncé de principes » à l'intention de la fonction publique du Canada, je pense qu'il est juste d'affirmer que John Tait et ses collègues en sont venus à considérer que le voyage est aussi important que la destination. Ils étaient tellement convaincus des bienfaits de leur expérience de « dialogue honnête » qu'ils voulaient donner aux autres fonctionnaires et organisations de la fonction publique la chance de vivre cette expérience. Par conséquent, ils ont recommandé la tenue de vastes discussions sur les valeurs dans la fonction publique, soit le déclenchement d'un dialogue en vue d'aider les fonctionnaires à cerner les problèmes et les défis de leurs propres milieux de travail et, par l'exploration de ces difficultés, à déterminer du même coup les mesures à prendre pour aplanir ces difficultés. Ce dialogue devait aussi servir à rafraîchir les valeurs de la fonction publique qui régissent le quotidien. Je crois qu'en fin de compte, John Tait percevait la capacité de « dialogue honnête » des fonctionnaires non seulement comme un atout pour que les valeurs de la fonction publique se portent bien, mais également pour définir l'essence même du leadership dans la fonction publique d'aujourd'hui.

Le dialogue sur les valeurs dans la fonction publique se poursuit. Nous espérons qu'en publiant à nouveau *De solides assises*, cette fois sous une forme plus durable, nous attiserons la flamme de ce dialogue. C'est ce que John aurait voulu. Il éprouvait, avec raison, une immense fierté pour ce rapport et pour les réalisations de son Groupe de travail, mais il était encore plus préoccupé de savoir comment concrétiser les valeurs de la fonction publique dans le cœur et dans la vie des fonctionnaires.

Ceux qui cherchent un monument à la mémoire de John Tait n'ont qu'à poursuivre leur lecture. Ceux qui souhaitent honorer sa mémoire mettront cette lecture à profit et la feront revivre en retraçant, à leur façon, la démarche de John Tait. Ils s'engageront avec leurs collègues dans un débat continu sur la fonction publique ainsi que sur les valeurs et l'éthique qui procurent de solides assises à cette « grande institution nationale » qui, pour reprendre les derniers mots du rapport Tait, « est vouée, comme par le passé, au service des Canadiens et de leur forme de gouvernement démocratique ».

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion
Janvier 2000



John C. Tait, c.r. (1945-1999)

Baccalauréat en affaires publiques et internationales,
Université de Princeton

Maîtrise en philosophie, politique et économie,
Université d'Oxford (boursier Rhodes)

Licence en droit civil, Université McGill
Admis au Barreau du Québec en 1974

Octobre 1994 - août 1999

Conseiller supérieur au Bureau du Conseil privé

Octobre 1996 - Novembre 1998

Conseiller supérieur au Bureau du Conseil
privé et Coordonnateur de la Sécurité
et du renseignement

Octobre 1994 - Décembre 1996

Président du Groupe de travail sur les valeurs et
l'éthique dans la fonction publique et
Collaborateur émérite, Centre canadien de gestion

Octobre 1988 - 1994

Sous-ministre de la Justice et Sous-procureur
général du Canada

1986 - 1988

Sous-solliciteur général du Canada

1983 - 1986

Sous-ministre adjoint, Droit public,
Ministère de la Justice

1981 - 1983

Sous-ministre adjoint, Orientations générales,
Ministère des Affaires indiennes et du Nord

1978 à 1981

Secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat de la
législation et de la Planification parlementaire,
Bureau du Conseil privé

Au cours de 1995, Jocelyne Bourgon, greffier du Conseil privé, a confié à des sous-ministres la direction de plusieurs groupes de travail chargés d'examiner diverses questions que l'examen des programmes avait permis de cerner.

Voici quels étaient les neuf groupes de travail et leur mandat :

- **Modèles de prestation de services** — Examiner la prestation des services du point de vue du citoyen.
- **Gestion des services généraux** — Trouver des façons de gérer les services généraux à l'échelle de l'administration gouvernementale en cherchant les économies possibles.
- **Présence fédérale** — Mettre au point une base de données permanente sur la présence fédérale dans l'ensemble du Canada, examiner comment évolue cette présence et identifier les questions qui se posent d'un point de vue géographique ou régional.
- **Présence fédérale à l'étranger** — Faire rapport sur les programmes et la représentation du gouvernement fédéral à l'étranger, et trouver des moyens de rendre cette représentation plus économique.
- **Renforcement des services d'élaboration des politiques** — Examiner les services actuels et recommander les améliorations à y apporter.
- **Planification des politiques** — Évaluer le programme à ce jour, scruter le contexte et donner des avis éclairés sur les grandes orientations gouvernementales.
- **Questions horizontales** — Formuler des recommandations pratiques sur la gestion de ces questions en mettant l'accent sur une meilleure cohérence et une collaboration accrue.
- **Valeurs et éthique** — Examiner la relation entre les valeurs actuelles et les nouvelles valeurs de la fonction publique, et envisager des moyens d'adapter ces valeurs aux défis de l'heure.
- **Un outil de planification permettant de réfléchir à l'avenir de la fonction publique** — Identifier les tendances à long terme qui influent sur la fonction publique, et mettre au point un outil de planification stratégique.

Les sous-ministres coiffant ces groupes de travail avaient toute liberté quant à la façon de s'acquitter des mandats qui leur étaient confiés. Certains ont opté pour des consultations nationales alors que d'autres ne se sont adressés qu'aux principaux intervenants. Dans certains cas, ils ont produit des rapports et des recommandations; dans d'autres, ils ont mis au point des outils tels que la base de données sur la présence fédérale et la trousse de scénarios éventuels destinés à tester les options. Les activités du Groupe de travail sur la présence fédérale à l'étranger ont débouché sur le deuxième volet de l'examen des programmes aux Affaires étrangères et au Commerce international, tandis que les conclusions du Groupe de travail sur la planification des politiques ont servi à préparer le discours du Trône.

Dans son document de réflexion, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique souligne la nécessité d'un dialogue ouvert parmi les fonctionnaires. La fonction publique traverse actuellement une période de tensions qu'exacerbe la nécessité d'abolir quelque 55 000 postes en quatre ans. En période de changement et de tensions, il est impérieux que les employés se sentent libres de discuter ouvertement des valeurs qui guideront leurs efforts futurs et, en définitive, de réaffirmer ces valeurs. Le rapport vise à favoriser une discussion

globale sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Un sommaire du rapport et d'autres documents pour faciliter ces échanges sont disponibles auprès du Centre canadien de gestion (CCG). Au cours des prochains mois, les fonctionnaires de nombreux ministères et organismes tableront sur ce rapport, et sur les documents dont il sera la source, pour scruter les valeurs et les préceptes éthiques qui étayeront le renouveau de la fonction publique.

Malgré leur indépendance mutuelle, les groupes de travail sont arrivés à des résultats et à des recommandations d'une cohérence remarquable. Ils soulignent tous la nécessité d'agir sur plusieurs plans : intégration horizontale, partenariats, culture, service dans l'intérêt public, capacité d'élaboration de politiques, service axé sur le client et gestion des ressources humaines.

Les conclusions des groupes de travail se font également l'écho de celles auxquelles ont donné lieu divers travaux effectués dans la fonction publique au cours de la même période. *Dans chaque ministère*, un vaste éventail d'initiatives ont été mises en œuvre dans le but de moderniser les mécanismes de prestation des services, et les conclusions tirées se renforcent l'une l'autre.

Une somme considérable de travail a en outre pu être accomplie *au niveau interministériel*. Dans bien des cas, elle est le fruit des efforts de groupes, comme le Conseil du renouveau administratif qui a élaboré diverses mesures visant à simplifier les services généraux. Un sous-comité du Secrétariat du Conseil du Trésor a, pour sa part, inventorié les moyens technologiques de faciliter le regroupement de certains services ne relevant pas nécessairement des mêmes instances; il s'est fondé pour cela sur la durée d'utilisation des services gouvernementaux par les particuliers ou les entreprises. Le Conseil du renouvellement du personnel, quant à lui, s'est employé à convaincre les syndicats et les gestionnaires, partout au pays, de repenser le milieu et

les relations de travail. Dans d'autres cas, ce sont les conseils régionaux qui se sont chargés de mettre au point des mécanismes devant permettre un partage des responsabilités dans la prestation des services locaux et d'intégrer la mise en œuvre des programmes.

Les organismes centraux se sont également souciés de moderniser les systèmes et les méthodes. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est chargé d'un projet qui a permis d'amasser une documentation impressionnante pour aider les ministères à accroître la qualité de leurs services.

Enfin, une nouvelle initiative baptisée « La Relève » et destinée à améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique comprendra un large éventail d'initiatives qui, à tous les niveaux (individuel, ministériel et corporatif), viseront à investir dans le capital humain pour doter le Canada d'une institution moderne et dynamique qui soit tournée vers l'avenir.

Les rapports des groupes de travail sont maintenant disponibles. Ensemble, ils ont formulé des recommandations et conçu des outils concrets pour améliorer les services dispensés au public et aux élus. Les résultats ne sont pas un schéma directeur — et ne devaient pas en être un non plus — en vue d'une réforme de la fonction publique. Ils contribueront plutôt aux efforts entrepris pour rationaliser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Les ministères et les organismes qui travaillent de pair avec les organismes centraux continueront de collaborer avec eux à la mise en œuvre des recommandations des groupes de travail et miseront sur l'expertise commune que leur a procurée cet exercice pour stimuler le renouveau.

Décembre 1996

Le Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique a été mis sur pied par le Centre canadien de gestion (CCG) au printemps de 1995, dans le cadre de son programme permanent de recherche.

Le Groupe d'étude s'est penché sur un sujet qui, aux yeux des responsables du CCG, se prêtait d'une manière tout à fait opportune à une exploration en profondeur car dans l'esprit de nombreux fonctionnaires, une réflexion s'impose de plus en plus sur les principes qui servent d'assises à la fonction publique de même que sur les problèmes d'éthique et de déontologie vécus par ses membres. Le Groupe d'étude a été établi pendant que M. Ole Ingstrup était directeur du CCG, et a terminé ses travaux sous la direction de son successeur, Mme Janet Smith. Le Groupe d'étude tient à les remercier l'un et l'autre pour leur leadership et leur appui indéfectible.

Dans le Troisième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, le greffier du Conseil privé, Mme Jocelyne Bourgon¹, affirmait : « Il faut préserver les valeurs de la fonction publique. Il est essentiel de maintenir une fonction publique impartiale et professionnelle, gouvernée par l'équité, l'intégrité et le service aux Canadiens ». À la séance de réflexion des sous-ministres de mai 1995, le sujet des valeurs dans la fonction publique a été désigné comme étant l'une des questions sur lesquelles il fallait se pencher dans le contexte du programme de changement et de renouveau dans la fonction publique. C'est ainsi que le greffier du Conseil privé a ajouté le Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique à l'ensemble des groupes de travail dirigés par les sous-ministres et chargés d'examiner les grands problèmes ou défis auxquels la fonction publique est aujourd'hui confrontée.

J'ai accepté les fonctions de président du Groupe d'étude et Ralph Heintzman, celles de vice-président. Des hauts fonctionnaires, anciens et nouveaux, ont bien voulu se joindre au Groupe : Margaret Amoroso, Ercel Baker, David Brown, Lorette Goulet, Alex Himelfarb,

Martha Hynna, Arthur Kroeger, Judith Moses et Georges Tsai. Claude Bernier a participé au Groupe d'étude de mai à juin 1995 et Nicole Senécal, de novembre 1995 à mai 1996. Le professeur Kenneth Kernaghan de l'Université Brock, collaborateur émérite du CCG et autorité canadienne en matière de valeurs et d'éthique dans la fonction publique, a accepté de participer au Groupe d'étude. En outre, des collègues du CCG sont venus apporter leur contribution, notamment André Burelle, Greg Fyffe et Arnold Zeman. Je veux remercier tous les participants qui ont, chacun à sa manière, apporté un éclairage particulier aux travaux du Groupe, tout en privilégiant une approche de consensus profitable à tous les membres. Le Groupe d'étude a en outre bénéficié de l'excellent travail accompli par Sylvie Chamberland, Micheline O'Shaughnessy, Roxanne Poirier, Lise Roberge, Ginette Turcot-Ladouceur et Diane Wicks.

Je veux leur exprimer ma profonde gratitude pour la contribution importante qu'ils ont apportée aux travaux du Groupe.

Je crois résumer l'opinion générale en affirmant que c'est pour nous un privilège d'avoir pu examiner des questions si déterminantes pour l'avenir de la fonction publique et si importantes pour chacun de nous, en tant que fonctionnaire. Pour les membres du Groupe d'étude, le processus, les discussions et la réflexion ont joué un rôle aussi important que la production du rapport. Nous sommes conscients que le rapport ne représente que le début de notre réflexion et ne constitue qu'une étape infime du renouvellement de l'ensemble de la fonction publique.

Tout au long du rapport, nous avons souligné l'importance d'être à la hauteur de nos aspirations. Les écarts apparents ou réels entre les paroles et les actes sont pour nous une source de préoccupation. Et pourtant, nous savons que le rapport lui-même risque de contribuer au problème, qu'on pourra n'y voir que de beaux discours et vœux pieux. En fait, au cours de la période de consultation, nous nous sommes demandé si notre

¹ En 1999, Madame Bourgon est devenue Présidente du Centre canadien de gestion et c'est elle qui a signé la dédicace dans cette édition du volume.

rapport n'était pas trop naïf ou idéaliste, et s'il ne constituerait pas un nouveau coup d'épée dans l'eau. Nous sommes toutefois prêts à courir ce risque, et notre expérience au sein de la fonction publique ainsi que nos consultations et nos discussions nous permettent d'afficher un certain optimisme.

L'objectif que nous nous sommes fixé, est d'établir les fondements d'un dialogue ouvert et de contribuer à clarifier les discussions.

Nous ne pouvons pas examiner sérieusement les valeurs sans être confrontés au fossé qui sépare nos aspirations de la réalité. Devant cet écart, la solution facile est de conclure que nous avons rêvé trop grand et de tourner le dos à nos valeurs. La réponse plus exigeante est de nous demander comment réduire cet écart, de raccorder le verbe et l'agir et d'approfondir nos valeurs. Ce sont elles qui nous poussent à agir, à innover. Mieux les comprendre ne peut que nous aider à poursuivre notre cheminement en tablant sur les meilleures traditions et aspirations de la fonction publique.

La fonction publique traverse une période difficile, et ce n'est pas fini. Nous avons commis des erreurs et, parfois, mis nos valeurs de côté. Nous sommes confrontés à des problèmes réels et à des enjeux importants. C'est pour y répondre que le Groupe d'étude a été créé, et les membres du Groupe croient qu'il faut miser sur ce qu'il y a de mieux dans la fonction publique. Nous devons être fidèles à nos aspirations et chercher à nous surpasser dans l'adversité. C'est la seule attitude digne de la fonction publique canadienne.

Aucune réponse n'est parfaite, mais il en existe encore de valables.

Un dialogue franc ne sera toutefois possible que si nous sommes honnêtes avec nous-mêmes. Nous avons constaté chez certains fonctionnaires une tendance à se dire : « Moi, je fais mon devoir. Les coupables, ce sont les

autres ». Notre plus grande crainte est qu'à la lecture de notre rapport, les fonctionnaires soient portés à penser qu'il s'adresse à quelqu'un d'autre. L'établissement d'un dialogue exige que chacun d'entre nous admette qu'il doit s'améliorer et s'interroger sur la façon d'y parvenir.

Notre rapport concerne plus d'un groupe et vise plusieurs objectifs. Nous le remettons au greffier du Conseil Privé, en tant que chef de la fonction publique, et au CCG, en tant qu'organisme instigateur de l'étude. Mais par l'intermédiaire de ces deux destinataires, notre rapport s'adresse à la fonction publique elle-même. Nous espérons que ces trois clientèles le trouveront utile et qu'il pourra servir d'assise sur laquelle on pourra ériger d'autres choses. Comme nous le faisons remarquer dans notre conclusion, ce rapport se veut non pas le dernier mais le premier pas du long processus de renouveau qu'il espère amorcer.

John C. Tait

Décembre 1996

Le but du présent rapport est d'aider la fonction publique à redécouvrir et à comprendre les valeurs fondamentales dont elle vit, et de l'aider à les mettre en pratique dans toutes les facettes de son travail.

Un certain nombre d'événements, de pressions et de changements ont engendré, au sein de la fonction

« Le but du présent rapport est d'aider la fonction publique à redécouvrir et à comprendre les valeurs fondamentales dont elle vit, et de l'aider à les mettre en pratique dans toutes les facettes de son travail. »

publique, des doutes, des incompréhensions, voire du scepticisme à l'endroit de ces valeurs. Il est tout à fait naturel que certains de ces problèmes se posent durant une période de profonde mutation, mais à notre avis, il est plus essentiel que jamais de clarifier ces valeurs pour mieux composer avec le changement et assurer le renouvellement de la fonction publique.

Le présent rapport cherche à examiner, ouvertement et honnêtement, les actions et les préoccupations des fonctionnaires et à trouver comment on pourrait mieux harmoniser les gestes et les valeurs au sein de la fonction publique.

Les types de préoccupations sur lesquels nous nous sommes penchés touchent au rôle des fonctionnaires, à leurs relations avec les ministres, à la notion de carrière, à la tension entre valeurs traditionnelles et nouvelles orientations, aux demandes apparemment contradictoires auxquelles doivent répondre les fonctionnaires, et enfin, au leadership dans la fonction publique.

Ce rapport ne se veut pas un énoncé détaillé ou définitif des valeurs de la fonction publique. Il n'offre pas de liste ou d'énoncé officiel des valeurs de la fonction publique dont on pourrait ensuite se servir machinalement à la manière d'un simple test ou d'un code. Cela aurait pu être notre objectif, et nous l'avons bel et bien envisagé, mais nous l'avons rejeté dès le départ pour des raisons

que nous aimerions expliquer immédiatement, parce qu'elles ont eu des effets déterminants sur notre travail et donc sur le présent rapport et sur la façon dont nous espérons qu'il sera utilisé.

Notre approche

Depuis quelques années, les valeurs ont reçu beaucoup d'attention au sein de la fonction publique. En 1987, avant l'exercice FP 2000, Gaétan Lussier a dirigé un comité de sous-ministres sur les valeurs fondamentales qui gouvernent la fonction publique. L'initiative FP 2000 visait elle-même à clarifier certaines valeurs fondamentales de la fonction publique et à les énoncer officiellement et clairement dans un livre blanc du gouvernement. Il y a eu d'autres tentatives d'articuler les valeurs qui s'appliqueraient à l'ensemble de la fonction publique; par exemple, l'APEX a élaboré un « énoncé de principes » pour les cadres de la fonction publique. Au cours des dix dernières années, la plupart des organismes du secteur public ont entrepris des exercices de définition de leur « mission et de leurs valeurs ».

Tout le travail qui a été mené en ce sens, aussi bien à l'intérieur des ministères et des organismes que pour l'ensemble de la fonction publique, a été utile et visait le même objectif important. Il en est malheureusement résulté un certain cynisme voire du scepticisme à l'égard des valeurs en général et des exercices officiels de définition des valeurs, en particulier. En fait, un grand nombre de fonctionnaires ne veulent plus entendre parler de mission et de valeurs. Pourquoi ce scepticisme?

À notre avis, le scepticisme provient de plusieurs sources. Dans certains cas, on n'a pas examiné rigoureusement les valeurs, ni formulé adéquatement les principes dont on se réclamait au départ, et lorsque des contradictions inhérentes sont devenues manifestes, la validité de ce que l'on avait dit ou de la position que l'on avait adoptée a été mise en doute. Par exemple, FP 2000 proclamait — avec raison — que le personnel était le bien le plus précieux de la fonction publique et devait être

traité en conséquence. Cependant, ses auteurs n'ont pas réussi à faire le lien avec la situation budgétaire du gouvernement fédéral, les mesures qu'il fallait prendre pour la redresser, et la réduction éventuelle des effectifs qui pouvait en résulter. Il n'y avait rien dans toutes ces situations qui était incompatible avec l'importance initiale attachée au personnel par FP 2000, mais parce que ses auteurs n'avaient pas fait ce lien, on y a vu une contradiction et le scepticisme s'est installé.

Une autre source de scepticisme est l'écart entre les intentions formulées et la réalité vécue. Malgré tous les grands discours sur les valeurs, certains chefs et responsables de la fonction publique ne semblaient pas prêcher par l'exemple. Ce qu'ils disaient et ce qu'ils faisaient étaient deux choses différentes. Comme on dit, ils ne joignaient pas le geste à la parole. Et voyant un tel écart entre les discours et les actes, de nombreux fonctionnaires se sont dit que toutes ces paroles étaient creuses et qu'elles ne valaient plus la peine d'être écoutées. D'élégants énoncés de valeurs décoraient les murs des bureaux mais ne parvenaient pas toujours à pénétrer dans le cœur des gens, même dans celui des fonctionnaires qui les avaient rédigés.

À notre avis, cette situation s'explique en partie par les problèmes inhérents aux codes et aux règles. Codes et règles ont toujours leur place. Ils sont même essentiels dans certaines circonstances et pour atteindre certains buts. Mais ils ne sont pas suffisants à eux seuls. Ils donnent les résultats voulus lorsqu'ils incarnent les convictions profondes et les pratiques qui ont déjà cours dans une communauté. Ils donnent de piètres résultats lorsqu'à l'inverse on veut que ces codes et règles amènent les gens à se comporter autrement qu'ils ont l'habitude de le faire ou à poser des gestes pour lesquels ils ne voient pas un appui généralisé dans leur milieu. Ce ne sont pas les concepts abstraits qui nous inculquent le bien mais plutôt ce que nous vivons tous les jours dans un milieu concret et au contact de personnes en chair et en os. C'est dans un milieu qui y croit et qui les met en pratique tous

les jours par des gestes, concrets et symboliques, que les valeurs se développent. D'où l'importance du leadership

« Ce ne sont pas les concepts abstraits qui nous inculquent le bien mais plutôt ce que nous vivons tous les jours dans un milieu concret et au contact de personnes en chair et en os. C'est dans un milieu qui y croit et qui les met en pratique tous les jours par des gestes, concrets et symboliques, que les valeurs se développent. »

et des modèles de comportement. D'où également l'inefficacité des principes abstraits lorsque ceux-ci ne sont pas perçus comme enracinés et appliqués concrètement dans un milieu donné.

Une autre raison pour laquelle les exercices de définition des valeurs ont parfois sonné creux ou n'ont pas réussi à tenir toutes leurs promesses tient au fait que les discours sur les valeurs dans la fonction publique (et dans d'autres organismes) n'ont pas traité avec assez de franchise et de clarté des conflits de valeurs. Nous sommes portés à penser que les conflits de valeurs ne se produisent que lorsque nos propres valeurs se retrouvent devant des valeurs opposées. Nous ne sommes pas suffisamment conscients de ce que les philosophes appellent la hiérarchie des valeurs, du fait que nos valeurs non seulement entrent en conflit avec leurs contraires mais aussi les unes avec les autres. Même nos valeurs les plus précieuses s'opposent régulièrement entre elles et nous obligent à faire des compromis. La chose est vraie dans notre vie personnelle. Elle l'est aussi, et sans doute avec plus d'intensité, dans la fonction publique et l'administration publique dont la tâche essentielle est d'équilibrer des valeurs et des objectifs qui s'opposent. Comme nous ne sommes pas suffisamment conscients de ce fait ou disposés à le reconnaître, nous sommes parfois portés à penser qu'il y a trahison d'une valeur ou d'un principe alors qu'en fait celui-ci est simplement subordonné ou marié, dans une circonstance particulière, à une autre valeur importante.

Une dernière raison pour laquelle les exercices de définition des valeurs n'ont souvent pas réussi dans le passé à rallier les bonnes volontés tient à notre difficulté à reconnaître honnêtement l'existence d'une certaine confusion. La plupart des exercices de définition des valeurs ont été entrepris dans des circonstances de renouveau organisationnel où leur objectif était de redonner espoir et de susciter l'enthousiasme. La tentation est toujours forte dans de telles situations de faire peu de cas des difficultés, de sous-estimer les tensions ou les problèmes, de parler ou d'agir comme si les choses étaient plus claires ou plus simples qu'elles ne le sont en réalité. À long terme, un tel comportement donne ordinairement des résultats contraires à ceux que l'on recherchait. Car les problèmes sont réels: si ce n'était pas le cas, on ne se serait sans doute pas mis à se poser des questions sur les valeurs ou le renouveau. Et les gens ne sont pas dupes. Ils voient les problèmes, sentent la tension et ne se laissent pas bernier par les beaux discours rassurants. Vouloir établir avant le temps un climat de certitude ne sert qu'à renforcer les doutes et le scepticisme.

Pour toutes ces raisons, nous ne pensions pas que le travail de ce Groupe d'étude sur les valeurs et

« ...nous ne pensions pas que le travail de ce Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique devait viser à définir un ensemble de valeurs pour la fonction publique... »

l'éthique dans la fonction publique devait viser à définir un ensemble de valeurs pour la fonction publique ou encore moins commencer par une telle définition. Nous

« Nous nous sommes dit qu'il fallait d'abord nous intéresser à ce que pensent les gens, à ce qui les inquiètent et les préoccupent, nous abstenir de leur dicter ce qu'ils devaient penser et faire. »

avons décidé d'examiner d'abord et avant tout les problèmes et les enjeux qui existent aujourd'hui, les questions qui reviennent le plus souvent ou ce que l'on ressent le plus profondément quant à la nature et au rôle

des valeurs dans la fonction publique d'aujourd'hui. Nous nous sommes dit qu'il fallait d'abord nous intéresser à ce que pensent les gens, à ce qui les inquiètent et les préoccupent, nous abstenir de leur dicter ce qu'ils devaient penser et faire. Nous n'avons pas exclu la possibilité qu'il ressorte de notre travail un énoncé ou résumé général quelconque des valeurs qui sont importantes. Si cela devait arriver, nous tenions à ce que ce soit à la fin. Nous tenions à ce que cela découle, d'une manière concrète et convaincante, d'un examen des questions et des problèmes concrets tels qu'ils se présentent aujourd'hui à nos collègues dans la fonction publique. En procédant de cette façon, nous espérions que notre travail serait plus utile et plus authentique et que les gens le jugeraient ainsi.

À partir de l'approche que nous avons adoptée, il nous arrive au cours du rapport de parler sans hésitation de certaines valeurs particulières de la fonction publique. Cependant, nous abordons ces aspects de façon spontanée dans le contexte de la réflexion à laquelle nous nous livrons sur la nature du gouvernement. Il s'agit des valeurs qui viennent naturellement à l'esprit lorsqu'il est question de la fonction publique et de ses rapports avec la démocratie, des valeurs qui accompagnent nécessairement toute réflexion sur la fonction publique. Nous accumulons pour ainsi dire, ces valeurs au fil de nos réflexions, puis nous les regroupons à la fin de chaque chapitre et en tirons des éléments essentiels de notre conclusion.

Un dialogue franc

S'il est une image qui décrit notre démarche et la façon dont nous voulions qu'elle soit perçue, c'est bel et

« S'il est une image qui décrit notre démarche et la façon dont nous voulions qu'elle soit perçue, c'est bel et bien l'image d'un franc dialogue. »

bien l'image d'un franc dialogue. Cette image comporte deux parties : le dialogue et la franchise.

Le dialogue suppose deux choses. Premièrement, l'échange, la discussion, le débat et la reconnaissance

« la vérité, ou toutes les dimensions de la vérité, ne sont pas connues au départ. Elles ne se manifestent que par le dialogue lui-même. »

qu'il y a ou qu'il peut y avoir plus d'une façon de voir les questions importantes et que chacune de ces façons peut apporter quelque chose pour approfondir ou élargir notre compréhension de la réalité. C'est ainsi que la conversation doit se poursuivre assez longtemps pour que tous les points de vue importants soient entendus, que les gens apprennent les uns des autres, et qu'émerge cette compréhension plus profonde. On peut en déduire que la seconde implication du dialogue est que la vérité, ou toutes les dimensions de la vérité, ne sont pas connues au départ. Elles ne se manifestent que par le dialogue lui-même. C'est ainsi que le dialogue exige de l'ouverture d'esprit, de la patience, une aptitude à écouter et à absorber, la capacité de résister à l'envie de passer rapidement aux conclusions, la capacité de mettre volontiers ses croyances en suspens.

Un dialogue *franc* exige la capacité de parler ouvertement de questions difficiles. À cet égard, deux défis importants se présentent à un groupe comme le nôtre. Le premier concerne le fait qu'un grand nombre des questions que nous tenions à aborder étaient complexes et délicates. On peut comprendre pourquoi les organisations, surtout des organisations comme la fonction publique, cherchent souvent à les éviter. Les mettre sur le tapis peut être douloureux et embêtant, et elles peuvent soulever des problèmes difficiles à traiter. Si l'on veut poursuivre un dialogue franc, il y a des conséquences qu'il faut être prêt à accepter.

Le second défi concerne notre situation particulière en tant qu'équipe composée de fonctionnaires. Il nous faut à ce titre exercer la prudence et la discrétion qui conviennent à notre statut professionnel. Il ne conviendrait pas que nous formulions des observations sur

la conduite de ministres ou de représentants ministériels particuliers. Notre rapport ne doit pas seulement porter sur les valeurs de la fonction publique, il doit également en être l'expression, et au nombre de ces valeurs, il faut placer la discrétion, l'anonymat, l'impartialité et la loyauté.

Respecter ces valeurs tout en poursuivant un dialogue imprégné de réelle franchise est un véritable tour de force. Nous ne voulons pas poser des gestes qui soient incompatibles avec les valeurs mêmes que nous défendons, mais nous ne voulons pas être accusés plus tard de n'avoir été qu'un groupe de plus qui n'a pas pu traiter efficacement les questions fondamentales auxquelles notre institution est confrontée. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité à parler lorsqu'il le fallait de certains épisodes bien précis de l'histoire récente de la fonction publique qui ont soulevé d'importantes questions de principe. Si nous nous en étions abstenus, la présente discussion aurait donné l'impression d'être coupée du réel. Nous avons choisi cependant de ne pas nous attarder sur ces épisodes ni de les passer au crible. Nous espérons que nous réussirons de cette manière à respecter les exigences aussi bien de la discrétion que de l'ancrage dans la réalité. Nous espérons qu'une telle approche encouragera le dialogue franc sur les questions importantes et difficiles que notre rapport est censé aborder.

Les valeurs et l'éthique

Il convient sans doute ici de parler brièvement des liens qui existent entre les valeurs et l'éthique, selon la conception que nous nous en sommes donnée aux fins de

« Dans le présent rapport, les aspects déontologiques du travail dans la fonction publique sont abordés en tant que sous-ensemble des valeurs de la fonction publique. »

notre étude. Pour nous, les valeurs sont les croyances profondément ancrées qui influencent nos attitudes, nos actions et les choix que nous faisons. Dans le présent rapport, les aspects déontologiques du travail dans la

fonction publique sont abordés en tant que sous-ensemble des valeurs de la fonction publique; ce sont donc les croyances bien ancrées qui influencent nos attitudes et nos actions quant à ce qui est bien ou mal. Les « valeurs liées à l'éthique » sont des valeurs de la fonction publique incarnées dans l'action, là où il y a des choix à faire entre ce qui est bien ou mal. Elles sont ce que le Vérificateur général a appelé, dans son rapport de 1995, « l'éthique dans la prise de décision ».

Faire un choix parmi des valeurs ne veut pas toujours dire faire un choix entre ce qui est bien ou mal sur le plan moral. Par exemple, choisir entre une fonction publique partisane et non partisane ou entre une fonction publique axée sur la carrière et une fonction publique non axée sur la carrière n'est pas un choix entre un bien et un mal. L'une de ces formes de fonction publique peut être plus souhaitable que l'autre. L'une peut vraisemblablement être plus propice à la bonne conduite des affaires publiques que l'autre, mais le choix ne relève pas en lui-même de l'éthique.

En ce qui concerne l'éthique dans la fonction publique, l'existence ou la possibilité d'une action fautive, qu'elle soit illégale ou non, occupe, cependant, une place de premier plan. Les questions d'éthique sont par leur nature même des questions de conscience, où l'on peut dire que l'un des choix qui s'offre n'est pas conforme à la morale, ou l'est moins que les autres.

La fonction publique du Canada continue à afficher, dans l'ensemble, un degré enviable de probité professionnelle. Dans une étude récente du milieu commercial international effectuée par Transparency International, le Canada se situait parmi les cinq premiers pays au monde sur le plan de la probité de l'appareil gouvernemental. Mais qu'il s'agisse de la fonction publique ou d'autres institutions ou professions, l'éthique est un domaine où il ne faut jamais relâcher la vigilance. Et il en est ainsi non parce que nous connaissons de graves problèmes mais parce que les valeurs liées à l'éthique sont extrêmement importantes dans la vie quotidienne

des fonctionnaires et que les pressions exercées sur eux soulèvent des questions déontologiques nouvelles et plus profondes, telles le traitement équitable des employés, ou l'importance de continuer à donner priorité à l'intérêt public sur la carrière personnelle durant les périodes de réduction des effectifs. Tous les jours, dans une multiplicité de contextes, les fonctionnaires sont appelés à prendre des décisions et des mesures qui touchent la vie et les intérêts des Canadiens : ils manipulent des renseignements personnels et confidentiels, ils offrent de l'aide et des services, ils s'occupent des deniers publics, ils répondent à des appels provenant de personnes qui connaissent des situations difficiles. Étant donné le degré de confiance que le public leur témoigne, les fonctionnaires doivent nécessairement avoir un sens plus aigu des valeurs morales qui doivent guider leurs actions.

Les valeurs liées à l'éthique forment l'une des quatre familles de valeurs de la fonction publique que nous avons relevées au cours de notre étude, comme en fait état notre conclusion. Combinées aux valeurs démocratiques, aux valeurs professionnelles et aux valeurs humaines, elles constituent les valeurs de base de la fonction publique. Si, par une orientation appropriée de la gamme complète des valeurs de base de la fonction publique, nous créons de solides assises pour la pensée et la conduite de la fonction publique, nous sommes d'avis qu'il sera plus facile de maintenir un haut degré de probité dans la fonction publique. Pour toutes ces raisons, nous nous attachons à parler dans le présent rapport aussi bien de l'*ethos* que de l'*éthique* de la fonction publique.

Les valeurs canadiennes

La fonction publique du Canada existe et poursuit ses activités à l'intérieur d'un contexte englobant très spécifique : celui de la société canadienne avec l'éventail de ses valeurs. Le gouvernement du Canada n'est pas le gouvernement de n'importe quel pays. C'est le gouvernement de ce pays-ci : un État fédéral doté d'un régime parlementaire; un pays nord-américain dont l'expérience historique unique explique l'existence

d'une société distincte au Québec et de réalités provinciales et régionales très diverses; un pays qui nous a donné deux langues officielles, une répartition particulière des pouvoirs, une Charte des droits, une culture politique unique et un contrat social spécial qui continue à évoluer. Toutes ces caractéristiques du système politique canadien supposent une gamme de valeurs qui sont profondément canadiennes, telles la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Ces valeurs se situent au coeur même des rôles et des responsabilités des fonctionnaires en tant que dépositaires de la confiance du public. Dans une certaine mesure, les valeurs constitutionnelles ont perdu de leur éclat par suite des tentatives avortées pour changer certaines dispositions constitutionnelles critiquées. Mais pour les fonctionnaires, la constitution est ce qui fonde leur devoir de servir les ministres et de préserver l'intérêt public dans le cadre de la loi. Si nous prenons le temps de réfléchir à la question, nous constatons que notre constitution, écrite et tacite, définit l'essentiel de ce qui constitue le Canada : démocratie parlementaire, fédéralisme et Charte des droits. Pour les fonctionnaires, cela signifie qu'il est essentiel de respecter l'autorité des gouvernements élus, les rôles et les responsabilités des gouvernements provinciaux, et les droits et libertés des Canadiens. Ces valeurs canadiennes constituent en même temps des valeurs fondamentales pour la fonction publique.

En fait, le Groupe d'étude n'a pas examiné ces valeurs en profondeur. Elles nous ont toutefois accompagnés tout au long de notre travail, à l'instar des fonctionnaires qui y sont exposés tous les jours. Et nous avons constaté que les valeurs constitutionnelles font partie intégrante des conditions qui commandent la

confiance du public et définissent la mission de la fonction publique. Nous sommes également persuadés que ces valeurs sociétales méritent qu'on les étudie davantage à titre de matrice culturelle de la fonction publique canadienne. Il s'agit de valeurs sur lesquelles le Centre canadien de gestion pourrait se pencher de façon continue dans le cadre de son programme de recherche, et nous lui recommandons de le faire.

À notre surprise, les questions auxquelles le Groupe d'étude a fini par consacrer la plus grande partie de son travail — et sur lesquelles nous revenions fréquemment — sont des questions qui, considérées globalement, pourraient être appelées, pour être bref, des questions de gouvernement responsable, et surtout de l'obligation de rendre compte de la part des fonctionnaires.

Il y a au moins deux raisons qui expliquent, à notre sens, pourquoi ces questions ont occupé une partie aussi considérable de notre temps. La première est que ces valeurs sont au coeur des préoccupations qu'entretiennent les fonctionnaires sur l'évolution de la fonction publique. La seconde tient au fait que ces questions sont l'axe autour duquel tourne tout le reste : presque chaque fois que nous nous penchons sur une autre question, elle nous ramenait d'une manière directe ou indirecte aux principes de la vie démocratique dans un système parlementaire. Il était donc tout à fait à propos que nous ayons sans cesse gravité vers ces questions.

En ce qui concerne le premier aspect, de nombreux fonctionnaires se disent, à tort ou à raison, que les principes qui gouvernent les rapports entre serviteurs de l'État, ministres et Parlement se transforment, mais ils ne comprennent pas encore ce que les nouveaux principes sont censés être et ils supposent que ces transformations pourraient modifier de manières qui demeurent encore obscures « l'ancien accord » à partir duquel la fonction publique fonctionnait auparavant.

Deux sortes d'inquiétudes prévalent : 1) que les concepts fondamentaux de responsabilité ministérielle et d'anonymat des fonctionnaires sont menacés et traités à la légère, et que cela est en voie d'ébranler les assises mêmes de la fonction publique, et 2) que ces concepts ne sont plus pertinents et constituent un obstacle à la réforme. Ces inquiétudes s'expriment de diverses façons : « Si on m'encourage à prendre des risques dans le domaine de l'innovation, et que j'essuie un échec, qui va se porter à ma défense? » « Mes supérieurs vont-ils m'imputer cet échec aux yeux du public? » « Les conseils que nous

donnons à nos ministres ne semblent d'aucun poids. » « Je ne suis pas sûr d'apporter une contribution à mon ministère. » « On me tient responsable de circonstances sur lesquelles je n'ai aucun contrôle. »

Nous croyons que les préoccupations qui entraînent ces inquiétudes sont partiellement fondées, et partiellement erronées. Nul ne peut nier que certaines conventions ou pratiques de la fonction publique se transforment. Il ne faut pas oublier cependant qu'un régime parlementaire est par définition une forme évolutive de gouvernement, qui s'adapte sans cesse pour faire face aux nouvelles circonstances, contrairement aux régimes plus rigides, statiques et codifiés. Et au point où en sont les choses, nous ne voyons pas pourquoi notre système de gouvernement ne pourrait pas ou ne devrait pas évoluer dans des sens qui sont largement compatibles avec les principes vitaux ou essentiels qui ont déterminé son orientation dans le passé.

À mesure que nous explorons les valeurs liées à la reddition de comptes et au gouvernement responsable, trois grandes questions ont capté notre attention : les conventions concernant l'anonymat de la fonction publique et la justification publique des mesures gouvernementales, les questions d'imputabilité que soulevaient les nouvelles formes d'organisation gouvernementale et, enfin, la concordance entre les valeurs du gouvernement au pouvoir et celles des échelons supérieurs de la fonction publique. Nous allons examiner chacun de ces aspects dans le présent chapitre.

L'anonymat et la reddition de comptes dans un régime de gouvernement responsable

À tort ou à raison, de nombreux fonctionnaires semblent penser que la fonction publique a toujours reposé sur un marché, une entente ou un « accord » implicite. D'une part (selon la théorie tacite), les fonctionnaires étaient censés accorder au gouvernement au pouvoir (et, par son intermédiaire, au peuple canadien) leur professionnalisme, leur discrétion, leur neutralité, leur

objectivité politique, leur impartialité et leur loyauté.
D'autre part, les fonctionnaires pouvaient semble-t-il

« À tort ou à raison, de nombreux fonctionnaires semblent penser que la fonction publique a toujours reposé sur un marché, une entente ou un « accord » implicite. »

s'attendre à au moins deux choses en retour : l'anonymat et la sécurité d'emploi. Selon le principe de l'anonymat, les fonctionnaires ne seraient pas tenus publiquement responsables ou comptables des actions du gouvernement : il s'agissait là d'un rôle réservé aux ministres, qui, après tout, détenaient l'autorité à titre de représentants élus. Selon le principe de la sécurité d'emploi, un poste dans la fonction publique n'était pas censé être chose temporaire ou passagère, qui dépendrait de la durée d'un gouvernement, mais plutôt une chose dont l'on pouvait normalement s'attendre à ce qu'elle dure aussi longtemps qu'une carrière professionnelle ordinaire.

Si nous mentionnons ces suppositions concernant « l'ancien accord », ce n'est pas parce que nous y adhérons telles qu'elles sont formulées. Au fait, nous sommes d'avis que certains aspects de ces suppositions sont viciés, non pour des raisons de fond, mais pour des raisons de forme. Nous les mentionnons parce que nous estimons qu'elles sont source d'une grande partie de la confusion et de l'incertitude qui règnent à l'heure actuelle dans l'esprit de nombreux fonctionnaires au sujet de la façon dont les principes qui servent d'assises à la fonction publique

« ...nous sommes d'avis que certains aspects de ces suppositions sont viciés, non pour des raisons de fond, mais pour des raisons de forme. »

pourrait évoluer. Puisque l'anonymat et la permanence étaient censés être la contrepartie d'un grand nombre des valeurs d'une fonction publique professionnelle et puisque ces deux principes semblent avoir été remis en question à cause d'événements qui se sont produits dernièrement, alors toutes les autres valeurs se trouvent également mises en doute.

Il nous a semblé essentiel pour cette raison d'examiner plus longuement ces questions de l'anonymat et de la permanence. Nous allons traiter de la première ici et la seconde sera abordée dans le chapitre suivant.

La question et le principe de l'anonymat de la fonction publique sont devenus un sujet de préoccupation pour de nombreux fonctionnaires à cause de plusieurs événements qui ont reçu beaucoup de publicité mais aussi à cause de certaines tendances qui continuent à se manifester. Un de ces événements notoires a été l'affaire dite Al-Mashat qui, dans l'esprit de beaucoup de fonctionnaires, a laissé entendre que les fonctionnaires pouvaient désormais être individuellement pointés du doigt en public et blâmés pour des actions qui pouvaient mettre un gouvernement dans l'embarras. Dans un autre cas, un sous-ministre d'Emploi et Immigration a été soumis à un long interrogatoire de la part d'un comité parlementaire et contraint à accepter la responsabilité de gestes posés par le gouvernement. Dans un contexte moins spectaculaire, d'autres comités parlementaires ont également cherché à imposer à des fonctionnaires la responsabilité de mesures gouvernementales ou, avec une fréquence grandissante, les ont invités à dire ce qu'ils pensaient de certaines mesures ou politiques gouvernementales à titre personnel plutôt qu'en leur qualité de collaborateurs relevant d'un ministre responsable. Aux yeux de nombreuses personnes, ces divers incidents et tendances semblaient aller à l'encontre de la doctrine de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle, modifiant ainsi les règles de base du prétendu « ancien accord ».

Dans le souci de respecter l'approche décrite dans l'introduction, nous n'entendons pas passer ici ces divers incidents au peigne fin. Nous les mentionnons simplement pour faire savoir que nous en tenons compte et parce qu'ils sont au nombre des facteurs qui sous-tendent la discussion actuelle sur les valeurs dans la fonction publique.

En réfléchissant aux pressions et aux tensions qui s'exercent sur la convention de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle, nous avons essayé de comprendre quelles pouvaient en être les sources. Il nous a semblé important que les fonctionnaires sachent que les ministres eux-mêmes se sentent souvent impuissants ou prisonniers des organismes centraux, des processus horizontaux, des processus de consultation ou même de la fonction publique elle-même. Ils ne comprennent sans doute pas eux-mêmes pourquoi ils devraient défendre ou même expliquer des actions dont ils n'étaient pas même au courant et qu'ils n'approuvaient peut-être pas. Ainsi, sous sa forme la plus extrême, la convention de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle exclusive peut parfois donner aux ministres l'impression que les fonctionnaires sont protégés à leurs dépens. Les mesures visant à « habilitier » les fonctionnaires, à leur donner une plus grande liberté d'action sur le plan de la prestation des services ou de la consultation, pourraient exacerber ces sentiments, à moins qu'elles ne soient convenablement encadrées. Car les ministres ont souvent l'impression qu'on leur demande de subir les conséquences d'un problème engendré par une autre personne.

Tout cela se produit dans un contexte où d'aucuns croient que le concept de responsabilité ministérielle est désuet ou tout simplement irréaliste. Étant donné que les ministres ne démissionnent pas pour des erreurs ministérielles, on en conclut que la doctrine est dénuée de sens.

Au fur et à mesure que le Groupe d'étude progressait dans ses travaux, nous en sommes venus à croire que nombre des frustrations et des préoccupations exprimées découlaient d'une notion imprécise de ce qu'est la responsabilité ministérielle et de son lien avec les notions d'obligation de rendre compte, d'obligation de s'expliquer et d'imputabilité du blâme. Le concept a été rendu confus, en grande partie, par les conflits partisans qui cherchent souvent à imputer le blâme. La multiplication des demandes de démission des ministres est un exemple

frappant de cet état de choses. On exige des ministres qu'ils acceptent tout le blâme pour de prétendues erreurs commises par les fonctionnaires de leur ministère.

Nous avons constaté que les médias, les politiciens, voire les universitaires, utilisent des termes tels que responsabilité et reddition de comptes dans des sens différents, souvent pour prouver un point particulier. Même si nous sommes conscients du fait que nous ne pouvons régler les vives controverses qui entourent ces questions, nous estimons utile de préciser ici quelques notions de base au sujet de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre compte de la part de la fonction publique, et d'établir clairement comment nous proposons d'utiliser ces termes et les termes connexes.

Il va de soi que le terme « responsabilité » ne s'applique pas seulement aux ministres. Dans le secteur public, tous les titulaires d'une charge ont des responsabilités qui sont définies en fonction de leur pouvoir. Ils ont l'obligation de bien exercer leurs pouvoirs, conformément à la loi et aux valeurs liées à l'éthique, et si des problèmes surgissent, ils sont responsables de trouver des solutions et de s'assurer dans la mesure du possible que les problèmes en question ne se reproduiront pas. Le terme « responsabilité ministérielle » est utilisé le plus souvent lorsqu'il est question de l'autorité des ministres dans un régime parlementaire, et des fonctions et obligations qui accompagnent cette autorité.

Dans la plupart des situations, l'« obligation de rendre compte² » évoque la sanction ou l'explication de la responsabilité. Ce terme est souvent utilisé comme synonyme du terme « responsabilité », car tous deux sont définis en fonction des pouvoirs du titulaire d'une charge; ils couvrent le même territoire. 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

² En anglais « accountability »

disciplinaires, s'il survient un problème qui aurait pu être évité si la personne avait pris des mesures appropriées. Tous les titulaires de charge publique sont comptables devant les tribunaux en raison des règles de droit. Les ministres doivent en outre rendre compte de leurs décisions au Parlement tandis que les sous-ministres sont comptables envers leur ministre, et non envers le Parlement.

L'expression « obligation de s'expliquer » est souvent utilisée à la place d'« obligation de rendre compte », surtout lorsqu'il s'agit de l'obligation pour le ministre de s'expliquer devant le Parlement. Le Groupe d'étude utilise cette expression pour décrire 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. Parfois, l'obligation de s'expliquer est utilisée dans des situations où la responsabilité directe et entière n'est pas en jeu. Ainsi, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant les comités parlementaires mais ils n'ont pas à répondre de leurs actions devant ceux-ci. Les ministres doivent s'expliquer devant le Parlement à l'égard des commissions d'enquête autonomes, mais ils n'ont pas à lui rendre compte de leurs décisions.

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 des conséquences personnelles telles que les sanctions disciplinaires ou l'acceptation du 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. Par conséquent, bien qu'il y ait toujours responsabilité et obligation de réformer, de redresser la situation et d'éviter la répétition des erreurs dans les domaines qui relèvent du titulaire, cela ne veut pas nécessairement ou même habituellement dire imputation de blâme ou conséquences graves sur le plan personnel.

Compte tenu de la réalité politique, la responsabilité et l'obligation de rendre compte se traduisent souvent par un blâme aux ministres lorsque les choses vont de travers. En fait, dire « je suis responsable » signifie souvent « je suis à blâmer ». Toutefois, si l'on veut faire preuve de bon sens et d'équité, les ministres ne peuvent et ne devraient pas être blâmés, et ne devraient certainement pas être forcés de démissionner pour toutes les choses qui vont de travers et qui relèvent de leur autorité, sans qu'on tienne compte du degré de gravité du problème, de la connaissance qu'ils en ont ou de l'influence qu'ils peuvent exercer pour le prévenir ou le corriger. De fait, une trop grande propension à imputer le blâme peut nous distraire des questions plus vastes concernant le bon gouvernement.

De toute évidence, la principale différence entre l'obligation des ministres de rendre compte et celle des fonctionnaires et des cadres dans le secteur privé est le fait que les ministres doivent rendre des comptes au Parlement, un organisme politique à la fois démocratique et partisan. La propension à blâmer et les pressions sur le concept de responsabilité ministérielle ne sont donc pas près de s'arrêter. La confusion entre responsabilité et blâme, la trop grande simplification du concept de responsabilité ministérielle ou l'établissement de seuils trop bas pour les demandes de démission sont dommageables au processus démocratique.

Dans de telles circonstances, il ne faut pas s'étonner que des ministres soient parfois portés à se protéger contre une telle interprétation rigoureuse ou extrême de la responsabilité ministérielle en ne se mêlant pas du tout d'une affaire et en cherchant plutôt à faire porter le fardeau par la fonction publique.

Quelles que soient les sources de la pression qui s'exerce sur la convention de l'anonymat, il est important à notre avis de faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'un principe absolu du gouvernement responsable. À cause des traditions politiques que nous connaissons au Canada, il se peut que nous aimions penser que cette convention est

plus absolue qu'elle ne l'est en réalité. Le Groupe d'étude a pris connaissance, en effet, de certains documents qui nous laissent croire que le Canada se trouve à l'une des extrémités du continuum en ce qui concerne la doctrine et la pratique constitutionnelles. En Grande-Bretagne, par exemple, la longue tradition de « l'agent comptable » rend les secrétaires permanents (sous-ministres) directement et personnellement comptables devant le Parlement de l'administration financière de leurs ministères. Au Canada, l'application du concept de l'anonymat de la fonction publique et de la responsabilité ministérielle a été considérablement nuancée dans certains contextes et pourrait sans doute être nuancée encore davantage. Le Canada a été un pionnier, par exemple, dans la création de sociétés d'État et d'instances « autonomes » (at arms-length) qui sont chargées de questions délicates de réglementation ou de financement des milieux culturels et de la recherche. Car par « autonome », on entend que les ministres n'ont aucun pouvoir direct sur les décisions de ces sociétés et agences et qu'ils ne peuvent donc en assumer la responsabilité. Plus récemment encore, il y a eu des décisions judiciaires qui ont atténué considérablement les principes de la neutralité et de l'anonymat en permettant aux fonctionnaires de s'adonner à des activités politiques partisans, à l'intérieur de limites précises et hors du cadre de leur travail.

Il importe de souligner ici qu'il est déjà de pratique courante au Canada — et il faut s'en féliciter — de convoquer les fonctionnaires devant des instances parlementaires pour expliquer certaines mesures. Il n'y a rien dans une telle pratique qui soit incompatible avec le principe du gouvernement responsable dans un régime parlementaire. Bien au contraire : fournir des renseignements et des explications au Parlement, que ce soit un ministre ou un fonctionnaire qui le fasse, est l'essence même du gouvernement responsable. Il y a cependant des limites à ce qu'un organisme parlementaire peut exiger d'un fonctionnaire : il ne peut pas lui dicter quoi faire — seul le ministre en est autorisé — il ne peut non plus, ni ne devrait, lui attribuer sans justification la responsabilité d'une action ni lui demander de se

prononcer sur des politiques ou des mesures gouvernementales d'une manière qui puisse être incompatible avec les rapports de subordination qui existent entre lui et le ministre. Car c'est au nom de leur ministre que les fonctionnaires ministériels comparaissent devant les comités du Parlement.

Il y a lieu également de faire remarquer que les principes de l'anonymat et de la responsabilité ministérielle n'équivalent pas à une absence de sanctions dans le cas d'erreurs ou d'inconduite de la part des fonctionnaires. Des sanctions peuvent être appliquées et le sont régulièrement, tout comme on le fait dans le secteur privé. Aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, cependant, de telles mesures sont normalement prises en privé. Dans la plupart des cas, clouer la personne au pilori ne sert aucune fin utile et peut causer beaucoup de dommages.

Il en ressort donc que l'anonymat de la fonction publique dans un régime parlementaire 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 nuancer encore davantage le principe de l'anonymat. Il serait tout à fait possible au Parlement et aux ministres de déléguer directement une part plus importante de leurs pouvoirs respectifs à des responsables non élus. Dans la section suivante du présent chapitre, nous examinons plus à fond certaines de ces possibilités.

Il faut cependant que l'évolution de la pratique canadienne dans ce domaine tienne dûment compte de la culture politique du Canada. On nous a donné à entendre que, par tradition, les ministres canadiens ont l'habitude de se mêler plus souvent de certains détails de la prise de décision administrative que leurs homologues dans la plupart des autres pays parlementaires. Si cette tradition se perpétue, les gens seront naturellement portés à penser qu'il incombe aux ministres d'accepter les conséquences personnelles de ces décisions. Nous avons également relevé des faits dans la documentation qui indiquent qu'il

y a un plus grand roulement chez les élus à la Chambre des communes que dans la plupart des autres assemblées législatives démocratiques, et que cette instabilité relative de la vie politique canadienne réduit la capacité de créer un bon réservoir d'expertise en administration publique chez les élus et peut accentuer l'esprit de parti de la Chambre des communes. Ce sont des facteurs dont il faudra tenir compte si l'on envisage de nuancer encore plus la responsabilité ministérielle car ils peuvent limiter la marge de manoeuvre.

À notre sens, ce qui importe dans les conventions de la responsabilité ministérielle et de l'anonymat de la fonction publique n'est pas tellement le principe de l'anonymat lui-même que le principe démocratique qui le sous-tend. Selon nous, le principe de l'anonymat de la fonction publique répond à deux grands objectifs : il protège la neutralité ou l'absence de liens politiques des fonctionnaires et leur capacité de donner des conseils francs qui seront accueillis dans un esprit de confiance, et protège l'autorité de ministres qui sont choisis par le biais du processus démocratique. On prétend souvent que la responsabilité ministérielle protège les fonctionnaires en leur évitant d'avoir à justifier publiquement leurs actions, mais c'est le contraire qui est vrai : la doctrine protège l'autorité des ministres. Si on accorde aux fonctionnaires encore plus d'autorité directe et si on les oblige encore plus à se justifier directement devant le Parlement, l'autorité ministérielle en sera nécessairement diminuée. Si le Parlement, par exemple, devait obliger les fonctionnaires à rendre des comptes plus directement et s'il devait leur dire ce qu'ils doivent faire dans l'avenir, une telle situation aurait inévitablement l'effet de réduire l'autorité et la responsabilité des ministres.

Le principe sur lequel repose la responsabilité ministérielle est le principe même de la démocratie : la conduite des affaires publiques relève des représentants élus et non de responsables non élus. Les responsables élus sont par choix ou par nécessité, obligés de travailler par l'intermédiaire de responsables non élus, mais ce sont les élus qui doivent mener la barque et les gens doivent

savoir que c'est bel et bien ce qu'ils font. Les fonctionnaires, comme l'a fait remarquer Lord Balfour, devraient *être aux avirons, non à la barre*, car c'est au ministre qu'il appartient de les diriger.

Le gouvernement responsable dans un régime parlementaire n'est rien de plus, en fin de compte, que ce simple principe démocratique. Et la responsabilité politique qui accompagne la responsabilité administrative fait son oeuvre au jour le jour, doucement, et d'une manière positive que tend à faire oublier la fausse importance accordée par goût du sensationnalisme aux scandales, aux erreurs ou aux démissions. La responsabilité ministérielle prend la forme de la communication quotidienne de renseignements et d'explications au Parlement et au public concernant les activités du ministère dont le ministre est chargé et permet en retour de sensibiliser quotidiennement le ministère aux points de vue et aux préoccupations du Parlement et de la population. Cela signifie qu'il faut quotidiennement donner des directives aux ministères et corriger les erreurs de parcours. L'image sensationnaliste de la reddition de comptes que répandent les médias ignore en grande partie cette dimension positive de la responsabilité ministérielle et perpétue la confusion entre la reddition de comptes et l'imputabilité du blâme (ou la « culpabilité »). Avoir à justifier et être censuré ne sont pas la même chose. Un ministre n'est pas obligé d'accepter le blâme à l'égard de choses qui se passent à l'extérieur de son champ d'autorité immédiat. Il lui incombe cependant d'accepter la responsabilité (à moins, bien sûr, que le Parlement ait clairement indiqué que cette responsabilité est située ailleurs — par exemple, dans une société d'État), car s'il ne le fait pas, nous avons affaire à un gouvernement par les non élus.

C'est ainsi que le principe de la responsabilité ministérielle dans un régime parlementaire est une expression du principe démocratique. Toutefois, comme nous l'avons fait remarquer, son corollaire, soit l'anonymat de la fonction publique, n'est pas un absolu. Cette notion a été considérablement nuancée, aussi bien au pays qu'à

l'étranger, et pourrait être nuancée encore davantage au fur et à mesure que la pratique du gouvernement parlementaire continue à évoluer. Si l'on procède dans ce sens, il importera à un moment donné de se demander non pas si les fonctionnaires sont anonymes mais surtout quel doit être leur comportement lorsqu'ils se retrouveront sous les feux de la rampe, et si ce comportement est compatible avec les autres valeurs importantes de la fonction publique, notamment les principes du gouvernement responsable. Si jamais les fonctionnaires occupent davantage l'avant-scène, il sera important que leur comportement exprime et communique le respect qui s'impose pour l'autorité et la responsabilité des ministres. Si, par exemple, des rôles de consultation publique sont de plus en plus confiés aux fonctionnaires, il faudra que les gens sachent que ces derniers sont là pour appuyer les ministres et non pour les remplacer. En réciproque, il importe que les ministres acceptent leur responsabilité d'assurer un traitement équitable aux fonctionnaires dans les forums publics et qu'ils fassent tout en leur possible pour que la reddition de comptes de leurs fonctionnaires se déroule en privé, sauf circonstances exceptionnelles.

Dans le même ordre d'idées, la visibilité et la responsabilité de la fonction publique ne devraient pas porter atteinte à l'autre grand objectif du principe de l'anonymat de la fonction publique : protéger la neutralité de la fonction publique et son aptitude à fournir des conseils francs et ouverts dont on sait également qu'ils sont loyaux, dignes de confiance et discrets. Il est probable, selon nous, qu'il y ait un lien nécessaire entre les valeurs que représentent la neutralité, la discrétion, la loyauté et la franchise. Et lorsque l'on insiste sur l'une d'entre elles, c'est peut-être sur l'ensemble de ces valeurs que l'on agit, sans savoir exactement quels seront les résultats. L'anonymat peut s'avérer avoir un lien avec l'aptitude et le devoir des fonctionnaires de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir et en même temps de servir fidèlement des gouvernements successifs de différentes idéologies politiques et en méritant la confiance de chacun. Les ministres sont plus disposés à accueillir des conseils francs de la part

des fonctionnaires lorsqu'ils savent qu'ils peuvent compter sur leur discrétion. Il faut se demander dans ce cas jusqu'à quel point le principe de l'anonymat peut être mis de côté, ou s'il n'est pas plus facile de nuancer ce principe dans certains secteurs de l'administration publique que dans d'autres, par exemple dans l'exécution des programmes par opposition à l'élaboration des politiques.

Si de nouveaux rôles et responsabilités publics sont confiés aux fonctionnaires, ces derniers devront comprendre eux-mêmes la distinction entre être comptable et être exposé au blâme (à la culpabilité) que nous avons soulignée dans le présent chapitre. Nous avons mis l'accent jusqu'ici sur la responsabilité ministérielle et les principes qui entourent l'exercice de cette responsabilité. Il faut savoir que ces mêmes principes s'appliquent également à la fonction publique elle-même. Dans leurs propres sphères d'activité et à tous les échelons, les fonctionnaires ont aussi une responsabilité à assumer, et ils devraient le faire avec la même dignité et la même compréhension que nous attendons des ministres. Avoir à assumer publiquement la responsabilité d'une chose n'équivaut pas nécessairement à en recevoir le blâme. Il suffit que la personne accepte, avec dignité, qu'une chose relève de son secteur de compétence et qu'elle prenne les mesures qui s'imposent. Rien ne pourrait être plus dommageable pour le moral de la fonction publique, ou de certains de ses éléments, que de voir des dirigeants de la fonction publique se décharger publiquement de la responsabilité d'une chose sur des subordonnés lorsque cela leur convient. La fonction publique a soif de gestes simples et symboliques qui incarnent les valeurs qu'elle professe. Il n'est pas nécessaire que ces gestes soient spectaculaires ou extrêmes. Un simple geste d'acceptation de la responsabilité, surtout à des moments difficiles, peut très bien suffire.

L'essentiel de notre propos jusqu'ici est que certaines hypothèses reçues concernant « l'ancien accord » de la fonction publique ne sont pas bien fondées. Le gouvernement parlementaire responsable est une forme de gouvernement qui est plus souple et évolutive que certains

sont portés à croire. Il est capable de ménager une place pour de nouvelles pratiques en matière de visibilité et

« Le gouvernement parlementaire responsable est une forme de gouvernement qui est plus souple et évolutive que certains sont portés à croire. 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 et de la responsabilité ministérielle. »

d'obligation de s'expliquer des fonctionnaires, tout en préservant les caractéristiques et les avantages essentiels du gouvernement responsable et de la responsabilité ministérielle. Il n'est pas nécessaire de jeter le bébé avec l'eau du bain. L'évolution d'une pratique dans un domaine, par exemple celui de l'anonymat et l'obligation de s'expliquer peut être acceptable ou même souhaitable, à condition de ne pas menacer d'autres valeurs connexes et fondamentales de la fonction publique, telles que la neutralité, l'impartialité, le professionnalisme et la loyauté envers le gouvernement au pouvoir. Dans ce domaine, ainsi que dans d'autres que nous allons examiner, il est

« ...il est tout aussi important de prêter attention aux choses qui devraient être conservées et remises à neuf qu'aux apports nouveaux. »

important de ne pas avoir peur du changement ou de ne pas passer non plus d'un extrême à l'autre. Quoique plusieurs choses changent, il y en a bien d'autres qui demeurent stables. Dans toute discussion concernant les valeurs de la fonction publique, il est tout aussi important de prêter attention aux choses qui devraient être conservées et remises à neuf qu'aux apports nouveaux.

Les nouvelles structures organisationnelles et le défi de la reddition de comptes

Au cours des dernières années, les conventions de la reddition de comptes et de l'anonymat ont évolué surtout dans le domaine de la prestation des services et

de l'exécution des programmes. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, les liens entre les valeurs que représentent l'anonymat, la discrétion, la franchise et la confiance semblent être les plus ancrés dans le domaine des conseils en matière de politiques. C'est là que les anciennes conventions semblent encore s'appliquer avec le plus de rigueur, bien qu'on ait cherché à trouver de nouvelles approches, notamment en Nouvelle-Zélande.

Dans le domaine de l'exécution des programmes et de la prestation des services, toutefois, on a procédé de façon assez généralisée à la mise sur pied de nouvelles structures organisationnelles et de nouvelles méthodes de reddition de comptes faisant appel à de nouvelles formes d'autonomie et à une plus grande obligation de la part des fonctionnaires de rendre compte au public. Cela s'est produit surtout en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande. Au Canada, les organismes de services spéciaux étaient au départ des cousins éloignés des organismes exécutifs de la Grande-Bretagne. Dans le dernier budget fédéral, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il allait créer quatre nouvelles agences (parcs, inspection des aliments, revenu et valeurs mobilières) qui jouiraient peut-être d'une plus grande autonomie et de liens hiérarchiques plus directs avec le ministre, en s'inspirant des modèles de la Grande-Bretagne ou de la Nouvelle-Zélande. Si ces précédents donnent des résultats intéressants, ils pourraient sans doute être étendus à d'autres domaines.

Si l'on procède à de telles expériences en matière de structures organisationnelles, c'est surtout pour rehausser la performance des organisations du secteur public, pour les rendre plus souples, plus aptes à répondre aux besoins, plus efficaces et plus en mesure d'offrir des services de haute qualité aux citoyens. Toutefois, on en arrive inévitablement à se poser des questions, autant au pays qu'à l'étranger, sur la manière dont le modèle d'organisation et de responsabilité que représentent ces organismes peut influencer les valeurs de la fonction publique ou encore sur la manière dont ces mêmes valeurs devraient influencer la conception et la mise en oeuvre

d'un tel modèle. En fait, ce sont les expériences auxquelles on ne cesse de procéder en matière de structures organisationnelles qui ont contribué à susciter l'intérêt mais aussi l'inquiétude qui entoure toute la question de l'évolution des valeurs de la fonction publique.

Si le Groupe d'étude s'est penché sur les questions de structures organisationnelles, c'était pour comprendre et mettre en évidence l'incidence de ces facteurs sur les valeurs de la fonction publique. Il n'appartient pas au Groupe d'étude de dire si le modèle de l'agence est ce qui convient ou non. Ce que nous avons examiné, c'est l'impact que le modèle de l'agence pouvait avoir sur les valeurs de la fonction publique. Ce sont aussi les caractéristiques d'un tel modèle qui pouvaient aider à promouvoir ou à appuyer d'importantes valeurs de la fonction publique, d'après ce que nous pouvions constater. Certaines de ces caractéristiques structurelles sont examinées dans le chapitre suivant, surtout en ce qui concerne l'emploi. Ce qui nous intéresse surtout ici, c'est de connaître l'impact du modèle de l'agence sur la responsabilité et l'anonymat.

Il convient de noter d'abord que le concept d'agences distinctes pour assurer l'exécution des programmes gouvernementaux, n'implique pas nécessairement des changements fondamentaux aux principes de la responsabilité ministérielle.

Comme en Grande-Bretagne ou en Nouvelle-Zélande, les ministres peuvent conserver l'autorité aussi bien en matière d'élaboration des politiques que d'exécution des programmes. Toutefois, dans le cas de l'exécution des programmes ou de la prestation des services, les ministres pourraient déléguer, de manière officielle et publique, certains de leurs pouvoirs aux directeurs généraux des agences chargées de programmes. Les responsabilités globales et l'obligation de rendre compte des ministres resteraient les mêmes : les seules choses qui changeraient seraient la portée ainsi que le caractère ponctuel et public des pouvoirs qui sont délégués aux responsables, pouvoirs qui seraient assortis d'ententes

concernant le rendement et les résultats qui sont attendus des organismes. L'administrateur général continuerait à rendre des comptes au ministre et ce dernier continuerait à rendre des comptes au Parlement mais les rapports hiérarchiques auraient davantage un caractère public. Le Parlement disposerait de meilleurs renseignements sur la marge de manoeuvre dont dispose l'agence et les objectifs qu'elle est censée atteindre.

Examinons quelques précédents établis au Canada. Certains organismes du secteur public (sauf les OSS) ont joui d'une autonomie spéciale prévue par la loi, soit parce qu'ils mènent des activités de nature commerciale ou quasi commerciale et fonctionnent ainsi plus ou moins à la manière d'une entreprise (certaines sociétés d'État), soit parce qu'ils participent à des activités ou travaux de réglementation quasi judiciaires de nature délicate ou s'occupent du domaine tout aussi délicat de l'attribution de fonds pour le secteur des arts, de la culture, ou de la recherche. Dans de telles situations, l'objectif est précisément de mettre ces activités à l'abri des interventions politiques. Dans le contexte canadien, les lois définissent les pouvoirs des ministres, souvent de façons légèrement différentes. L'expérience canadienne offre une riche gamme de modèles qui pourraient être présentés sur un continuum allant de la responsabilité et des pleins pouvoirs ministériels à la participation ministérielle minimale. Ce qu'il importe de retenir ici, c'est le fait que la responsabilité ministérielle devrait être définie en fonction de l'autorité que le ministre est sensé exercer, et que le cadre institutionnel et les pouvoirs légaux soient conformes tant à la mission de l'organisme et qu'à la nature même des responsabilités respectives des ministres et des fonctionnaires.

Il n'est pas nécessaire que les nouvelles agences chargées de l'exécution de programmes fonctionnent « at arms-length », c'est-à-dire de façon autonome. Même s'il peut s'avérer que certains programmes de l'État possèdent un caractère quasi commercial ou affichent une autre particularité qui justifie un recours à la formule de la société d'État ou même à la privatisation, bon nombre de

ces programmes, voire la plupart, peuvent demeurer de simples programmes gouvernementaux sous l'autorité et la responsabilité d'un ministre.

À ce compte, et pour être sûr d'établir les rapports hiérarchiques qui conviennent, il est plus utile, à notre

« ...il est plus utile, à notre avis, d'envisager plusieurs voire la majorité des agences d'exécution de programmes prévues, comme étant non pas une nouvelle sorte de société mais plutôt une nouvelle sorte de ministère : un ministère d'exécution... »

avis, d'envisager plusieurs voire la majorité des agences d'exécution de programmes prévues, comme étant non pas une nouvelle sorte de société mais plutôt une nouvelle sorte de ministère : un ministère d'exécution où les délégations de pouvoirs et les objectifs de rendement sont moins contraignants, plus explicites et davantage soumis à l'examen du public. La chose est importante si les ministères veulent suivre de près certains aspects des programmes ou lorsque ceux-ci sont intrinsèquement de nature gouvernementale. On parviendra ainsi plus facilement à faire en sorte que les ministres continuent à assumer clairement la responsabilité des activités de l'État et que les fonctionnaires relèvent du ministre et non du Parlement ou de qui que ce soit d'autre.

L'ensemble des organismes regroupés sous la direction du Solliciteur général est sans doute ce qui ressemble le plus aujourd'hui, dans la fonction publique canadienne, à ces nouvelles agences d'exécution de programmes. Il s'agit d'un groupe d'organismes distincts chargés de programmes qui relèvent d'un ministre. Ces organismes prouvent que de telles agences peuvent avoir chacune des caractéristiques spécifiques et différentes. Dans le cas des nouveaux types d'organismes d'exécution de programmes, il faudrait ajouter à ce modèle un accord explicite et public énonçant les pouvoirs et les attributions qui sont délégués à l'agence et décrivant les résultats et les normes de programmes qui sont attendus d'elle.

D'après ce qui s'est passé ailleurs, il faudra accorder beaucoup d'attention au contenu et à la précision de l'instrument de délégation et de l'accord de rendement, faute de quoi nous allons sans doute nous retrouver plus tard avec des problèmes sur les bras. Un administrateur général à qui on a publiquement délégué des pouvoirs et remis un accord de rendement devient par la force des choses un intervenant public, même si, en général, son obligation de rendre des comptes au ministre demeure inchangée. Si l'accord n'est pas complètement explicite au sujet des pouvoirs qui sont délégués et des pouvoirs que conserve le ministre — et si l'attitude du ministre et de ses fonctionnaires n'est pas adaptée en conséquence — il faut s'attendre à des conflits. Au cours de nos travaux, nous avons examiné un cas à l'étranger où un ancien administrateur général poursuit un ministre en justice, et la principale raison semble en être des interprétations divergentes du contenu de l'accord conclu entre eux. On nous a également parlé de querelles publiques entre ministres et fonctionnaires au sujet des tâches à accomplir de part et d'autre.

Voilà les types de conflits publics, contraires à de saines valeurs dans la fonction publique, qui peuvent survenir lorsque l'anonymat des fonctionnaires est réduit et lorsque ces derniers deviennent des intervenants publics plus visibles sans que l'on ne dispose des moyens de protection nécessaires nés d'accords précis et de valeurs bien enracinées dans la fonction publique. Pour éviter les conflits de cette nature, des valeurs encadrantes et des accords clairs seront indispensables, surtout au Canada, où, comme nous l'avons mentionné, la culture politique a toujours permis aux ministres de se mêler plus étroitement à certains détails de l'administration que dans bon nombre des autres pays parlementaires.

Tels sont donc les risques, mais si l'on parvient à les surmonter, nos travaux permettent de croire que, contrairement à ce que l'on peut craindre, il n'y aura pas de conflits inévitables entre ces nouvelles structures organisationnelles de prestation de services et les valeurs traditionnelles de la fonction publique. Au fait, nous avons

examiné des travaux de recherche qui soutiennent que la responsabilité politique aussi bien que la responsabilité

« ...il n'y aura pas de conflits inévitables entre ces nouvelles structures organisationnelles de prestation de services et les valeurs traditionnelles de la fonction publique. »

des fonctionnaires peuvent être considérablement *renforcées* grâce à de tels arrangements, parce que les ministres ont la possibilité de faire savoir plus explicitement ce qu'ils attendent de leur ministère et de surveiller de plus près la réponse à leurs attentes. Dans le cas des fonctionnaires, la notion d'obligation de

« ces nouveaux arrangements donneront les meilleurs résultats si les organisations en cause sont imprégnées de la culture et des valeurs propres à la fonction publique. »

rendre compte devient une dimension très concrète des efforts qu'ils déploient pour atteindre les buts et objectifs du ministre.

Notre analyse, nous permet de croire que ces nouveaux arrangements donneront les meilleurs résultats si les organisations en cause sont imprégnées de la culture et des valeurs propres à la fonction publique. Le renforcement de cette culture ainsi que des valeurs qui l'animent pourrait même être encouragé par certaines des autres caractéristiques du modèle de l'agence et par le régime des ressources humaines qui l'accompagne.

Les valeurs politiques et les valeurs liées à la fonction publique

Une autre dimension du gouvernement responsable dont on nous a parlé avec une certaine crainte au cours de nos travaux est la concordance entre les valeurs politiques et les valeurs liées à la fonction publique. Fait intéressant, les deux types de craintes que nous avons remarqués étaient diamétralement opposés. D'une part, certaines personnes, surtout à l'extérieur du secteur public, se demandaient sérieusement si la fonction publique,

surtout aux échelons supérieurs, était en mesure d'appuyer loyalement chacun des gouvernements qui se succèdent. Selon ces personnes, si elle n'y parvient pas, le roulement aux échelons supérieurs de la fonction publique devrait augmenter, en ce sens que chaque gouvernement pourrait nommer ses propres hauts fonctionnaires, quel que soit l'endroit où il pourra les recruter, à la manière du système américain. D'autre part, il y a des gens, provenant surtout des échelons intermédiaires et inférieurs de la fonction publique, qui nous ont dit qu'à leur avis, les hauts fonctionnaires faisaient parfois preuve de trop de zèle pour servir le gouvernement au pouvoir et qu'il leur arrivait d'omettre d'expliquer clairement les risques ou les inconvénients de certains plans d'action ou de vraiment faire part aux ministres des préoccupations exprimées par le personnel d'exécution.

Nous n'allons pas aborder ici en profondeur le premier point. Nous aurons des choses à dire à ce sujet dans le chapitre suivant. Pour le moment, nous ne tenons à faire que deux observations, car elles sont cruciales pour ce qui va suivre dans le présent rapport.

La première est que nous ne connaissons aucun fait démontrant qu'on a raison de penser que la fonction publique professionnelle ne peut ou ne veut pas exécuter fidèlement les vœux et les programmes d'un gouvernement dûment élu et qui conduit ses activités en respectant la loi et la constitution. Au contraire, il est manifeste à nos yeux que lorsqu'un gouvernement sait exactement ce qu'il veut faire, une fonction publique professionnelle est en mesure de l'exécuter. Toutes les grandes initiatives en matière de politiques et de programmes que le gouvernement canadien a entreprises depuis une génération ont été exécutées en comptant sur les conseils et sur l'appui de la fonction publique canadienne, quel que soit le parti politique au pouvoir. Une fonction publique qui est capable de mettre en oeuvre une politique énergétique nationale pour un gouvernement et ensuite de la démanteler pour son successeur est de toute évidence une fonction publique qui est en mesure de répondre fidèlement aux vœux du peuple canadien,

tels qu'ils sont exprimés par l'intermédiaire du processus démocratique. Et ce devrait être là une source de fierté non seulement pour les fonctionnaires mais aussi pour tous les Canadiens.

Notre seconde observation est qu'une fonction publique professionnelle est non seulement équipée pour appuyer le programme d'un gouvernement élu mais qu'elle est aussi le meilleur instrument dont il dispose pour y parvenir. Nous sommes nombreux à avoir observé des régimes qui ne peuvent compter sur une fonction publique professionnelle imbue d'un esprit de service à long terme du processus démocratique et nous sommes d'avis que ces autres régimes supporteraient mal la comparaison. On ne saurait trop insister — surtout dans un rapport sur les valeurs liées à fonction publique — sur le fait qu'une fonction publique professionnelle est une importante institution nationale au service de la démocratie.

La deuxième crainte dont on nous a fait part aux échelons intermédiaires et inférieurs de la fonction publique contredit, et jusqu'à un certain point réfute, la première. L'impression que certains entretiennent à ce niveau n'est pas que la fonction publique aux échelons supérieurs est réticente à appuyer fidèlement les programmes des gouvernements qui se succèdent, mais plutôt qu'elle est trop empressée à le faire, et cela au détriment de certains intérêts supérieurs du public.

Il s'agit là d'une préoccupation importante qui mérite d'être examinée à fond. Elle est l'un des indices qui démontre l'existence d'un clivage au sein de la fonction publique sur la façon dont les fonctionnaires envisagent le rôle des ministres dans le domaine des programmes : certains y voient une intrusion contraire à l'intérêt public, d'autres y voient une expression de la démarche démocratique.

Il s'agit selon nous d'une préoccupation qui débouche sur l'examen de plusieurs idées et défis de taille.

Nous avons déjà démontré que la responsabilité et le pouvoir des ministres se fondent sur des valeurs démocratiques. Cette consultation nous rappelle fort à propos que l'un des rôles et des devoirs d'une fonction publique professionnelle soucieuse de servir la démocratie est de faire en sorte que les ministres disposent des renseignements et analyses les plus complets possible avant de prendre les décisions en matière d'orientations et de programmes. C'est ce qu'on appelle parfois « dire sans crainte la vérité à ceux qui sont au pouvoir ». Les ministres devraient être parfaitement au courant des principales possibilités d'action qui s'offrent et des incidences que chacune pourrait avoir; et c'est à la fonction publique de veiller à ce qu'ils en soient clairement informés, même lorsque les analyses présentées aux ministres leur déplaisent. Il ne s'agit pas là d'un obstacle à la démocratie mais bien de l'un de ses piliers. Une fois que les décisions sont prises, le rôle de la fonction publique est de les exécuter du mieux qu'elle le peut dans le respect de la loi et des valeurs liées à l'éthique. Et elle s'y mettra encore plus allègrement sachant qu'elle s'est dûment acquittée de la tâche qui lui incombait en premier lieu : celle de veiller à ce que les ministres possèdent d'abord tous les renseignements voulus concernant les choix qui s'offraient au départ.

Il n'y a rien qui puisse nous inciter à penser qu'aux échelons supérieurs la fonction publique ne s'acquitte pas pleinement, à l'heure actuelle, de son obligation de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir. Mais il est évident que cette partie de la tâche essentielle qui lui incombe est accueillie plus favorablement à certains moments et à certains endroits qu'à d'autres. C'est pourquoi il importe, à notre avis, dans le contexte d'une étude sur les valeurs de la fonction publique, de réaffirmer clairement et fermement que communiquer la vérité aux détenteurs du pouvoir est l'une des principales tâches d'une fonction publique soucieuse de servir le processus démocratique.

Il est également d'une importance primordiale que les fonctionnaires à tous les échelons comprennent que la principale valeur de la fonction publique est de servir la démocratie, qu'aucune autre ne doit la supplanter et que l'exécution fidèle des décisions démocratiques à la suite de conseils professionnels et de délibérations démocratiques, est la raison d'être de la fonction publique et qu'il ne peut être question de remplacer ces décisions par d'autres définitions quelconques de l'intérêt public. Pour plusieurs raisons, les fonctionnaires peuvent perdre de vue ce point essentiel. Ainsi, les fonctionnaires sont frappés par la nature hautement partisane de la politique, l'urgence des problèmes, la nécessité de réagir aux fluctuations de l'opinion publique, et l'accent mis sur la rapidité de l'intervention et l'éclairage que donnent les médias aux événements.

Il n'en demeure pas moins que le jeu politique dans une démocratie est crucial pour notre régime de gouvernement, et il n'appartient pas aux fonctionnaires de juger de ses implications, sauf lorsqu'il leur revient de donner un avis sur les façons d'améliorer les choses. Les fonctionnaires doivent se rappeler qu'ils sont les délégués de leur ministre et qu'ils servent un système démocratique dans lequel des représentants élus peuvent seuls définir légitimement l'intérêt public. Une fois qu'ils ont fait de leur mieux pour donner leur avis, ils doivent accepter les décisions légitimes de leur ministre.

Le fait que les valeurs démocratiques soient souvent oubliées pose un défi de taille sur le plan du leadership et des communications.

Sur le plan des communications, le travail à faire se situe à deux niveaux. Il faut que les hauts fonctionnaires réfléchissent à la nature et à l'efficacité des gestes qu'ils posent — pour expliquer les décisions politiques et les motifs de ces décisions à ceux qui se trouvent aux autres échelons de la fonction publique. Ils doivent faire de même pour toute action destinée à faire comprendre aux membres de leur ministère les moyens employés pour transmettre les points de vue et les analyses des

fonctionnaires aux ministres. Les fonctionnaires aux échelons les plus élevés doivent parvenir à un équilibre délicat mais essentiel sur ce plan. Ils doivent représenter fidèlement et efficacement à leurs employés les vœux, les besoins et les choix du gouvernement au pouvoir pour que ceux-ci puissent être satisfaits ou exécutés. En même temps, ils doivent représenter — et les gens doivent voir que cela se fait — les valeurs et la contribution des fonctionnaires auprès des ministres. La seconde tâche est presque aussi importante que la première, parce que si les gens ne voient pas qu'elle est accomplie, il y aura érosion du moral et des valeurs de la fonction publique.

Les valeurs démocratiques

En touchant au concept de gouvernement responsable lors de notre exploration des valeurs de la fonction publique nous sommes devenus plus conscients de ce que nous appelons ici les valeurs démocratiques, valeurs qui servent d'assises à la fonction publique et que nous voulons réaffirmer sans équivoque. Le Groupe d'étude a redécouvert que le facteur définitoire le plus important du rôle et des valeurs de la fonction publique est sa mission démocratique : aider les ministres, sous le régime de la loi et de la constitution, à servir le bien commun.

Nous avons aussi découvert que cette mission fondamentale est souvent oubliée et que les fonctionnaires comprennent souvent mal leurs responsabilités. D'où la nécessité de nous remettre à l'esprit certains points fondamentaux.

La forme de démocratie du Canada est celle d'un gouvernement parlementaire responsable, fondé sur la responsabilité collective et individuelle des ministres devant une Chambre des communes élue et qui, joint aux principes du fédéralisme et à la Charte des droits et libertés, vient encadrer de façon cruciale les rôles, les responsabilités et les valeurs de la fonction publique.

Les principes du gouvernement responsable exercent leur influence discrète et positive au jour le jour, tout en assurant que les fonctionnaires restent subordonnés à l'autorité ministérielle. En ce sens, ils sont la pierre angulaire de la démocratie dans un régime parlementaire, car ils protègent l'autorité des personnes élues dans la conduite des affaires publiques. Leur action positive et omniprésente en faveur de la responsabilité et du sain exercice de l'autorité dans la conduite quotidienne des affaires publiques est obscurcie par le rôle négatif qu'on leur demande trop souvent de jouer lorsque des erreurs sont commises et par l'accent injustifié qui est mis sur le blâme et la démission ministérielles. Il est vrai que les ministres doivent assumer la responsabilité devant le Parlement pour les erreurs de leurs subordonnés administratifs, mais ils n'acceptent pas, et ne devraient pas accepter, de ce fait, un blâme personnel pour ces erreurs.

À notre avis, les principes essentiels du gouvernement responsable ont fait leurs preuves et continueront à nous servir aussi bien à l'avenir qu'ils l'ont fait dans le passé. Toutefois, un régime parlementaire est une forme de gouvernement essentiellement évolutive et nous avons relevé certains domaines où une évolution peut avoir lieu sans que tout l'édifice ne soit menacé. Nous avons pu constater, par exemple, qu'il pourrait y avoir des possibilités de changement dans le domaine de l'anonymat et de la visibilité des fonctionnaires, surtout lorsque de nouvelles structures organisationnelles amènent les ministres à déléguer officiellement et publiquement aux fonctionnaires certains éléments de leurs pouvoirs. À la condition que l'on respecte les voies hiérarchiques dûment établies qui mènent au ministre, nous estimons que les deux grands objectifs de l'anonymat de la fonction publique — préserver la neutralité de la fonction publique et protéger l'autorité des ministres — peuvent être entièrement atteints. Une telle évolution ne présente donc, en tant que telle, aucune menace pour le gouvernement responsable. En fait, les valeurs qui y sont associées pourraient au contraire renforcer l'obligation démocratique de rendre des comptes.

À cause de la nature évolutive du régime parlementaire et aussi de la confusion qui ne cesse de régner dans l'esprit du public au sujet des distinctions à faire entre être comptable et être exposé au blâme, il pourrait être utile dans la conjoncture actuelle d'élaborer un énoncé clair et concis des exigences de la responsabilité ministérielle qui serait facile à comprendre de la part des ministres, des fonctionnaires et des citoyens. Un tel énoncé pourrait répondre à plusieurs besoins, notamment celui de fixer des modalités et des règles de base mieux définies pour encadrer la comparution des fonctionnaires devant les comités parlementaires où ils sont parfois exposés à des pressions pour formuler des observations qui sont incompatibles avec le concept de gouvernement responsable et les valeurs de la fonction publique. Les fonctionnaires répondent aux questions des comités parlementaires mais sont comptables envers leur ministre.

Si l'on tient à ce que les grands principes de la démocratie parlementaire soient réaffirmés, il faut que la fonction publique renoue également avec les principes et les pratiques qui aideront les ministres à s'acquitter plus confortablement et plus efficacement de leur obligation de rendre des comptes. Nous devons veiller à ce que les ministres disposent de tous les renseignements dont ils ont besoin au départ pour prendre les décisions, et à ce qu'ils puissent compter sur toute l'aide possible pour assumer la responsabilité de la mise en oeuvre.

Enfin, les préoccupations des ministres et des fonctionnaires quant à la responsabilité ministérielle et au rôle des fonctionnaires dans une démocratie parlementaire touchent aux valeurs les plus profondes d'une fonction publique : respect de l'autorité des titulaires de charge publique; respect de la constitution, de la règle de droit et des institutions parlementaires et juridiques. À l'évidence, si ces valeurs semblent changer, bien d'autres choses sont mises en doute.

À mesure que les pratiques du gouvernement responsable évoluent ou qu'apparaissent de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités pour la fonction publique, les risques de dérapage ou d'atteinte aux valeurs de base seront grandement réduits si les organisations publiques sont imprégnées d'une solide culture de la fonction publique, animée par le respect de la démocratie et de l'intérêt public. Le renforcement d'une telle culture et des valeurs qui y sont associées est l'une des questions que nous abordons au prochain chapitre.

Un grand nombre des préoccupations concernant les valeurs de la fonction publique qui ont été portées à notre attention et que nous avons explorées au cours de nos travaux étaient liées d'une manière ou d'une autre à l'emploi dans la fonction publique : la nature de cet emploi et les processus qui y sont associés. Il ne faut pas s'en étonner. Qui devrait être employé dans la fonction publique, et comment, sont des questions qui ont toujours été au coeur de l'administration publique, au Canada et ailleurs, et elles ont un rapport étroit avec les valeurs. En effet, la réforme de la fonction publique et le régime d'emploi qui en est issu ont été explicitement conçus, au cours des premières décennies du siècle, pour créer un type particulier de fonction publique, assortie d'un type particulier de culture. À une époque où les valeurs sont une fois de plus remises en question, il n'est que naturel que les préoccupations reliées à l'emploi reviennent elles aussi à l'avant-scène.

Certaines des incertitudes actuelles touchant l'emploi et les valeurs ont leur origine dans des questions que nous avons déjà abordées, par exemple, les nouvelles structures organisationnelles dans la fonction publique. La plus importante source d'angoisse, cependant, a sans nul doute été la récente réduction des effectifs pratiquée à grande échelle. Pendant presque cinquante ans, la fonction publique n'a connu pratiquement que la croissance. Plusieurs générations de fonctionnaires n'ont eu à subir que des mises à pied ou des compressions de personnel intermittentes ou localisées. Bien entendu, une telle situation a engendré certaines suppositions et attentes concernant l'emploi dans la fonction publique, suppositions qui ont été remises en question au moment des compressions de personnel plus généralisées des années 90.

Dans le présent chapitre, nous commençons donc par examiner certaines des questions de valeurs mises en cause par les compressions de personnel. Nous examinons ensuite certaines des questions que les nouvelles expériences organisationnelles dans la fonction publique ont soulevées en ce qui concerne l'emploi. Enfin, nous

nous penchons sur les questions entourant l'impartialité et le mérite dans la fonction publique de demain.

La réduction des effectifs et les valeurs

La réduction des effectifs a soulevé deux questions distinctes qui se rapportent aux valeurs dans la fonction publique : les méthodes qui ont été employées et le sens qu'il faut donner à cette réduction. Nous allons examiner la première question ici et la seconde suivra plus loin dans le présent chapitre.

De nombreux fonctionnaires ont été consternés et leur attachement aux valeurs de la fonction publique a été ébranlé aussi bien par le *fait* qu'il y a eu une réduction — qu'une telle chose ait pu se produire — que par les méthodes employées pour l'effectuer. De nombreux fonctionnaires sont d'avis que les compressions de personnel et les méthodes employées pour les effectuer représentent en fait la rupture d'un contrat d'emploi implicite et l'abandon du principe de la sécurité d'emploi. Des conventions collectives explicites ont été annulées par la législation. Un manque de respect à l'égard des fonctionnaires transpirait dans de nombreuses annonces ou déclarations qui semblaient vouloir faire d'eux des boucs émissaires et qui laissaient entendre qu'ils étaient peu productifs, bureaucratiques et en grande partie à l'origine des problèmes d'endettement de l'État et de méfiance du public à l'égard du gouvernement. On a dit de certaines mesures de compression du personnel qu'elles étaient punitives, entourées de secret et frivoles, et qu'elles ont été pratiquées dans un climat où le but principal était de sabrer et où l'on n'était guère intéressé à respecter les règles ou les procédures régulières pour protéger les gens. Aux yeux de certains fonctionnaires, des mesures brutales ont été autorisées, ou même récompensées dans certaines circonstances. Selon eux, il faut croire que le pouvoir l'emportait de loin sur les valeurs et l'éthique, la recherche de résultats à court terme, a éclipsé les objectifs et les valeurs propres à une réelle politique publique.

Nous avons pris connaissance de préoccupations particulières provenant de cadres subalternes, persuadés qu'il y avait un intérêt démesuré de la part des cadres supérieurs pour la protection de leurs plates-bandes, pour les impératifs institutionnels et la hiérarchie, et que l'accent était souvent mis sur la survie personnelle aux dépens de l'intérêt public.

Le sentiment de trahison était d'autant plus aigu que les mesures de réduction des effectifs ont suivi de près les déclarations du livre blanc FP 2000 selon lesquelles les employés constituaient le bien le plus précieux de la fonction publique. Parce que le livre blanc n'a pas su faire preuve de toute la prévoyance nécessaire pour relier de telles déclarations à la situation budgétaire du gouvernement et aux conséquences que celle-ci pouvait avoir pour la fonction publique, la contradiction était flagrante aux yeux des gens et leur confiance dans les valeurs de la fonction publique, ou dans la sincérité des cadres supérieurs, a été gravement ébranlée.

En ce qui concerne les méthodes que l'on a employées pour procéder à la réduction des effectifs, les perceptions sont presque aussi importantes que la réalité elle-même. Étant donné les circonstances pénibles et stressantes dans lesquelles les décisions de compression du personnel ont été prises, il ne faut certainement pas s'étonner si les niveaux de performance n'ont pas été les mêmes partout dans la fonction publique. La perception que nous en avons nous-mêmes, pour ce qu'elle vaut, est que certains cadres supérieurs ont été plus intransigeants, méprisants et indéliçables dans leur approche à la réduction des effectifs, tandis que d'autres ont été plus compatissants, respectueux et attentionnés. Nul n'ignore que procéder à une compression de personnel de façon efficace en même temps que respectueuse des humains est une tâche herculéenne, et les possibilités d'honnêtes malentendus sont nombreuses. Ainsi, les employés peuvent parfois être portés à croire que la direction en sait plus qu'elle ne le révèle, même si ce n'est pas le cas. Quoi qu'il en soit, il nous semble que certains ministères ont atténué les sentiments de trahison, de douleur et de cynisme en

faisant tout ce qu'ils ont pu pour être francs, ouverts, respectueux et attentionnés; ils ont cherché à être corrects et équitables dans leurs messages et leurs procédures, à faire participer le plus possible les personnes qui étaient touchées et à mettre constamment l'accent sur le déroulement d'une mission nettement axée sur l'intérêt public.

Aux fins de notre étude, le point important n'est pas tant ce qui s'est passé que ce qu'il faut en retenir pour l'avenir. Le fait que dans certains cas la fonction publique n'ait pas été à la hauteur des idéaux qu'elle prétend défendre laisse-t-il entendre que ces idéaux n'avaient aucune valeur au départ et qu'ils peuvent être simplement mis au rancart? Ce n'est pas ce que nous pensons. Il reste indispensable d'entretenir de justes aspirations. Lorsque les actions ne sont pas à la hauteur, il faut en prendre acte et entreprendre de faire mieux. L'idéal n'en reste pas moins aussi valable que jamais et il constitue à la fois un important repère à partir duquel les actions peuvent être jugées et un phare qui guide notre progrès.

FP 2000 avait raison de dire que ce qui importe, ce sont les employés et la valeur qu'il faut leur attacher. Si les mesures qui ont été prises dans le feu de l'action au moment des compressions de personnel n'ont pas reflété cette importante valeur, alors il nous faut prendre des mesures pour faire mieux à l'avenir, sans jamais abandonner l'objectif. Cependant, une simple réaffirmation de la valeur sonnera creux si nous n'avons pas idée de ce qu'il faut faire pour l'actualiser. Le premier domaine où il peut y avoir place pour le progrès est celui de l'obligation de rendre compte. La perception selon laquelle certains dirigeants n'ont pas respecté d'importantes valeurs de la fonction publique en procédant aux compressions de personnel et n'ont pas été tenus de se justifier, voire ont été récompensés pour ce qu'ils ont fait, a des conséquences très néfastes pour les valeurs de la fonction publique en général. Il est très important, pour que les valeurs de la fonction publique restent saines et solides, que ces dirigeants soient comptables — et que l'on sache qu'ils le sont — non seulement des

résultats mais aussi des méthodes qui sont prises pour parvenir à ces résultats. Il nous faudra mettre au point des systèmes de responsabilité plus solides et plus

« Il nous faudra mettre au point des systèmes de responsabilité plus solides et plus transparents où les chefs sont 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. »

transparentes où les chefs sont 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.

L'obligation de rendre compte n'est cependant qu'un des éléments qui entrent dans la balance. Il faut également procéder à l'examen des nombreux systèmes qui réglementent et influencent la gestion du personnel, pour faire en sorte qu'ils contribuent à favoriser le type de valeurs que nous voulons promouvoir dans la fonction publique. Il s'agit d'une tâche immense et à long terme, mais qui est très importante pour l'orientation future des valeurs de la fonction publique et, entre autres, pour favoriser une gestion moderne et attentionnée des ressources humaines.

La formation et le perfectionnement constituent bien sûr un élément de cet agencement plus vaste des systèmes. Chose certaine, il faut offrir constamment, entre autres aux échelons les plus élevés de la fonction publique, des expériences de perfectionnement qui aideront à rendre nos dirigeants plus conscients des techniques, des responsabilités et des compétences nécessaires à une saine gestion du personnel. La formation et le perfectionnement ne constituent cependant qu'un outil. Ils ne mèneront nulle part s'ils ne sont pas agencés avec tous les autres systèmes

et récompenses qui influencent le comportement des hauts dirigeants, notamment les régimes de reddition de comptes.

La réduction des effectifs et le contrat d'emploi

Comme nous l'avons déjà mentionné, de nombreux fonctionnaires ont été consternés non seulement par les méthodes employées pour réduire les effectifs mais aussi par le fait même que l'on puisse prendre de telles mesures. Leur consternation s'explique par une conviction intuitive que la réduction elle-même venait rompre une sorte de contrat moral fondamental. Nous avons fait remarquer au chapitre 2 que de nombreux fonctionnaires semblent croire que la fonction publique était fondée jusque-là sur un marché, ou « un accord » implicite : en échange de leur discrétion, neutralité, professionnalisme et loyauté non partisane envers le gouvernement démocratiquement élu, les fonctionnaires étaient en droit (du moins le supposait-on) de s'attendre à deux choses : l'anonymat et la sécurité d'emploi. Nous avons examiné la question de l'anonymat au chapitre 2. Dans le présent chapitre, nous abordons la sécurité d'emploi et les liens qu'elle entretient avec les valeurs de la fonction publique.

Il convient d'abord de noter que la sécurité d'emploi couvre deux notions potentielles qui sont souvent confondues mais entre lesquelles il faut faire une distinction. La première est la protection contre le congédiement motivé par des raisons partisanes. La seconde est l'emploi permanent ou à vie. La première notion est un élément central du régime d'emploi et des valeurs de la fonction publique. Ce n'est pas le cas de la seconde. En effet, l'emploi dans la fonction publique a toujours été fondé sur le principe qu'un emploi ne dure qu'aussi longtemps qu'il y a, aux yeux du gouvernement, du travail à accomplir.

Il y a plusieurs raisons qui expliquent pourquoi ce principe a été obscurci et pourquoi les deux notions potentielles qu'implique la sécurité d'emploi sont

ordinairement confondues. La longue période d'expansion de la fonction publique entre les années 40 et 80 a aidé à renforcer l'impression que la sécurité d'emploi voulait dire la garantie d'un emploi permanent. De plus, le gouvernement lui-même a tacitement endossé une telle interprétation par des engagements comme la Directive sur le réaménagement des effectifs de 1991.

Loin de nous l'idée de prendre de tels engagements à la légère. Nous pensons au contraire qu'ils représentent une promesse qu'il faut tenir dans toute la mesure du possible, et il faut faire tout ce que l'on peut pour trouver une place aux fonctionnaires déplacés à l'intérieur de la fonction publique elle-même. Cependant, tout compte fait, la taille de la fonction publique et la partie du budget qui peut y être consacrée sont des questions qui relèvent de la conduite des affaires publiques. Il revient de droit à un gouvernement démocratiquement élu de décider de la taille de sa fonction publique et il incombe à cette dernière d'aider à mettre cette politique en oeuvre, du mieux qu'elle peut.

Ce fait étant établi, c'est incontestablement la première dimension — l'aspect non partisan — de la sécurité d'emploi qui est vraiment fondamentale pour

« parce que ces deux dimensions ont été mêlées, et parce que l'emploi permanent ou à vie a été associé au concept d'une fonction publique « axée sur la carrière », un faux raisonnement s'est installé. »

les valeurs de la fonction publique, et non celle de l'emploi à vie. Mais, parce que ces deux dimensions ont été mêlées, et parce que l'emploi permanent ou à vie a été associé au concept d'une fonction publique « axée sur la carrière », un faux raisonnement s'est installé. Selon ce raisonnement, la réduction des effectifs est une rupture de l'ancien accord qui promettait la sécurité; donc il n'y a plus de permanence dans l'emploi et nous ne pouvons plus faire des plans pour l'avenir en comptant sur une carrière dans la fonction publique.

Précisons tout de suite que la conclusion n'est pas fondée. Il serait tout à fait possible de procéder à une réduction draconienne de la fonction publique et de faire toujours de ce qui en reste une fonction publique axée sur la carrière, quelle que soit la définition que l'on donne à ce concept. Il importe cependant pour le moment de voir où le raisonnement mène. Parce qu'elles supposent que la réduction des effectifs signifie que le concept d'une fonction publique axée sur la carrière doit être mis au rancart, de nombreuses personnes se sont mises à chercher un autre principe sur lequel fonder le futur régime d'emploi dans la fonction publique.

Certains ont trouvé un tel principe dans un concept emprunté au secteur privé, celui de « l'employabilité ». Un courant d'études administratives inspiré par les mesures récentes de compression du personnel, soutient que les sociétés du secteur privé devraient désormais fonctionner selon le principe de l'employabilité plutôt que de l'emploi. Du côté de l'employeur, il en découle deux choses, l'une positive et l'autre négative. L'aspect positif du principe de l'employabilité est le fait que les employeurs ont la responsabilité de veiller à ce que les employés possèdent les compétences modernes qui leur sont utiles dans leur travail actuel et pour trouver plus tard un autre emploi. C'est là un élément nouveau de la définition de la responsabilité de l'entreprise dont il faut se réjouir. L'aspect plus négatif du principe de « l'employabilité », dans le cas des employeurs, est le fait que l'entreprise ne se sent plus obligée de dire que les postes qu'elle offre sont permanents et qu'elle s'engage uniquement à donner aux employés les compétences qui les rendront « employables » par quelqu'un d'autre lorsqu'il n'y aura plus de travail chez elle.

Dans le cas des employés, « l'employabilité » présente elle aussi des aspects positifs et négatifs. L'aspect positif, c'est qu'on les encourage et les aide à assumer la responsabilité de maintenir leurs compétences et leurs connaissances à un haut niveau, autant pour leur travail actuel que pour tout emploi futur. L'aspect plus négatif est le fait que les employés sont encouragés à envisager le

travail comme étant quelque chose d'aléatoire et de sporadique. Ils sont encouragés également à ne pas investir de précieuses ressources psychiques sous forme de dévouement ou d'identification à une organisation particulière, mais plutôt à se considérer comme des personnes indépendantes et autonomes, en mesure d'exercer leurs compétences là où le sort et les incertitudes du marché du travail peuvent les amener demain.

Importé dans le secteur public, le principe de l'« employabilité » encourage ses tenants à voir dans la fonction publique une institution beaucoup plus poreuse, où les personnes mobiles peuvent arriver et partir plus facilement et plus souvent. Selon ce principe, l'engagement de la fonction publique n'est plus d'offrir un emploi à long terme, mais plutôt, comme on le dit dans un document, d'aider les fonctionnaires « à maintenir ou à acquérir les compétences qui leur permettraient d'entrer dans la fonction publique et de la quitter à des fins d'emploi ». Selon ce type de vision, si on la pousse à l'extrême, la « fonction publique » devient un ensemble de valeurs, de traditions et de principes plutôt qu'un groupe de personnes ou un ensemble de systèmes et de structures de gestion.

Même dans le secteur privé, le concept « d'employabilité » offre une base peu solide pour un futur régime d'emploi. Sa reconnaissance de la responsabilité qu'a l'employeur d'aider ses employés à moderniser leurs compétences est positive, mais son corollaire négatif sous-estime radicalement l'importance que représentent la loyauté, l'engagement et l'identité pour le rendement des organisations et même pour la santé mentale et le mieux-être des personnes. Comme il fallait s'y attendre, le pendule a commencé son mouvement de retour et on voit apparaître une nouvelle vague d'études administratives qui réaffirment le rôle et l'importance de la loyauté dans les organisations.

Dans le cas de la fonction publique, l'aspect négatif de « l'employabilité » et la vision de l'emploi qu'il véhicule

sont particulièrement problématiques, parce que les valeurs associées à la loyauté sont au cœur même de la condition de fonctionnaire. La valeur fondamentale de la fonction publique est la loyauté à l'intérêt public ou au bien public. Les fonctionnaires sont investis de la confiance du public; ils sont dépositaires des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par leur gouvernement démocratiquement élu et tels qu'exprimés dans la loi et la constitution. La structure des valeurs de la fonction publique devrait, avant tout, pousser les fonctionnaires à accorder leur première loyauté au bien public et à lui donner préséance sur tout intérêt privé ou personnel, comme tout dépositaire est tenu de le faire. Tout ce qui pourrait encourager les fonctionnaires à agir autrement menace les valeurs qui servent d'assises au service public.

Le problème du principe de « l'employabilité » ou de son corollaire, la vision d'une fonction publique plus poreuse où l'emploi est plus aléatoire et de plus courte durée, est qu'ils sont porteurs d'une telle menace. Selon ce nouvel ordre des choses, les fonctionnaires seraient nécessairement encouragés à utiliser leur rôle actuel pour s'avantager et pour se préparer à un emploi futur, qui pourrait être aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique. Le potentiel de conflits d'intérêts, aussi bien flagrants que subtils, s'en trouve énormément accru.

Le régime d'emploi dans la fonction publique devrait plutôt être conçu de manière à appuyer et à nourrir les valeurs et la culture associées au service public, surtout la valeur que représente la loyauté au bien public et à la confiance du public. À notre avis, il faut, pour y parvenir, non pas nécessairement une fonction publique permanente mais une fonction publique professionnelle.

Une fonction publique professionnelle

Le concept d'une fonction publique professionnelle n'inclut pas ou n'exige pas une garantie d'emploi à vie. Un gouvernement est parfaitement en droit, selon les principes de la démocratie, de déterminer la taille

de la fonction publique ou son rôle. Dans l'exercice de ce droit, il peut être obligé de temps à autre de déplacer les fonctionnaires. Nous sommes d'avis que toutes les mesures possibles devraient être prises pour replacer les fonctionnaires touchés ailleurs dans la fonction publique. Il peut cependant y avoir des circonstances où cela n'est pas possible. Pour cette raison, la fonction publique a une responsabilité générale d'aider les employés à se prendre en main pour acquérir et maintenir les compétences qui leur seront utiles dans le marché du travail au moment des transitions professionnelles. Et, pour la même raison, une fonction publique professionnelle ne devrait pas être synonyme de permanence de l'emploi.

Mais, elle n'est pas compatible non plus avec la notion d'emploi aléatoire à court terme. Pour nous, une fonction publique professionnelle veut dire trois choses : un bagage de connaissances, de compétences et de savoir-faire que ne peut vraisemblablement posséder quiconque ne fait pas partie de la profession; un ensemble de valeurs et d'attitudes qui déterminent la culture de la profession; et un ensemble de normes pour l'une et l'autre de ces exigences. Si ces choses constituent bel et bien des composantes importantes du professionnalisme, il est évident que l'on ne peut pas devenir un professionnel simplement en le voulant. Il faut normalement du temps avant d'acquérir les connaissances, les compétences, les moyens de réflexion et les perspectives qu'exige une profession. On ne devient pas ingénieur, comptable, médecin ou avocat sans préparation : une partie importante de la vie est ordinairement consacrée à l'acquisition du bagage intellectuel et moral qu'il faut pour fonctionner à un haut niveau de compétence professionnelle. Il n'est pas nécessaire cependant que la personne y consacre toute sa vie professionnelle. Il arrive, fort heureusement, que les gens changent de carrière. Pour cette raison, une fonction publique professionnelle représente beaucoup plus pour nous une attitude, une façon de voir et un niveau de rendement qu'une période globale consacrée à une « carrière ». Une fonction publique professionnelle ne veut pas nécessairement dire qu'il y a emploi à vie; mais elle suppose, pour la majorité

des fonctionnaires, un apprentissage suffisamment long pour acquérir les compétences et la culture du professionnalisme et elle implique aussi le concept de masse critique.

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. D'autres parties de la société peuvent être enrichies par les compétences et les optiques des fonctionnaires professionnels qui décident de poursuivre leur carrière ailleurs. Les régimes de retraite et autres dispositions à l'intérieur de la fonction publique devraient être conçus de manière à rendre la chose possible. Parallèlement, la fonction publique a été enrichie — et devrait continuer à l'être — par l'injection des jeunes talents, de nouvelles façons de voir et du dynamisme qu'apportent des personnes venues d'autres milieux professionnels. Il en est ainsi à tous les niveaux, y compris les échelons les plus élevés de la fonction publique. Nous avons tous été témoins du recrutement de personnes issues du milieu universitaire, du monde des affaires, du milieu politique, du journalisme, du droit, d'autres professions ou d'autres fonctions publiques, qui n'ont pas tardé à rendre des services insignes à la fonction publique et à la conduite des affaires de l'État.

À notre avis, il n'y a rien dans tout cela qui est incompatible avec une fonction publique professionnelle. Toutefois, pour que ces nouveaux venus puissent devenir eux-mêmes des professionnels, il faut qu'ils soient accueillis dans une culture bien structurée de service 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 qui affirme que 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. Il n'est pas réaliste de penser que l'on pourrait avoir une culture dynamique de service public sans disposer d'une masse critique de personnes qui incarnent ces valeurs, qui leur donnent de la vie et pour qui elles deviennent une réalité concrète exprimée par l'action, plutôt qu'une abstraction épinglée sur un mur.

Le concept de masse critique est important ici. Nous estimons peu probable que les valeurs liées à la fonction publique puissent continuer à vivre vigoureusement 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 public, et qui sont, en un mot, des professionnels.

La mobilité qui facilite l'entrée et la sortie du personnel de la fonction publique a un rôle fort utile à jouer dans l'avenir, mais elle ne constitue ni l'essentiel de cet avenir, ni une fin en soi, contrairement à ce que l'on a pu prétendre dernièrement dans certaines visions nées d'un faux raisonnement et d'une réaction excessive à la réduction des effectifs. Du point de vue des valeurs liées à la fonction publique, la mobilité vers la fonction publique sera le plus utile si elle se vit dans le contexte d'une culture vigoureuse de service public maintenue par une masse critique de professionnels. De ce point de vue — celui du maintien des valeurs dans la fonction publique — le concept d'une fonction publique professionnelle est peut-être un concept moins rigide ou moins rattaché au temps que certains l'ont supposé — il ne comprend, ni n'exige, par exemple, une garantie d'emploi à vie — mais il est aussi important pour l'avenir que pour le passé. Et les mesures de compression du personnel n'ont en soi rien d'incompatible avec ce concept.

L'unité et la mobilité

Le mouvement de va-et-vient dans la fonction publique n'est qu'une dimension de la mobilité. L'autre est la mobilité

à l'intérieur de la fonction publique elle-même et la question connexe de ce qui constitue la fonction publique, de ce que sont ou seront ses lignes de démarcation et son unité.

On nous a fait remarquer que la majorité des fonctionnaires passent toute leur carrière professionnelle à l'intérieur d'un seul organisme. Nous avons pu constater également que la fonction publique comprend de nombreuses cultures organisationnelles différentes. On peut donc se demander si la fonction publique est une seule chose ou plusieurs, et quelle est l'importance des principes de l'unité et de la mobilité pour le maintien de solides valeurs dans la fonction publique.

Il n'y a aucun doute dans nos esprits que la fonction publique n'est pas une mais plusieurs choses, et cette diversité est à la fois une nécessité et une force. La fonction publique a des tâches nombreuses et diverses à accomplir et chacune d'entre elles engendre sa propre structure organisationnelle, sa propre culture organisationnelle et son propre ensemble de valeurs liées au travail à accomplir. Voilà qui est normal.

Il est évident également que la plupart des fonctionnaires s'identifient surtout à leur propre organisation immédiate. Il y a peut-être lieu de nuancer cette affirmation dans le cas des échelons supérieurs, mais, dans l'ensemble, on s'identifie au ministère de l'Environnement ou des Finances ou à l'ACDI avant de s'identifier à la fonction publique dans son ensemble. À notre avis, il en sera toujours ainsi.

Nous sommes d'avis cependant qu'au-delà des valeurs des diverses organisations de la fonction publique, il y a des valeurs universelles (celles que nous examinons dans le présent rapport), qui appartiennent à tous les fonctionnaires et qui, réunies, forment une culture globale de service public. C'est ainsi que l'on peut être amené à se demander si les systèmes ou les politiques qui appuient l'unité et la mobilité à l'intérieur de la fonction publique sont utiles pour maintenir la culture et les valeurs de portée universelle.

D'après ce que nous avons vu dans le secteur privé et dans d'autres fonctions publiques, il y a des liens importants entre les valeurs et la cohésion organisationnelle ou l'unité. Dans le secteur privé, de grandes sociétés, par exemple la Générale Électrique, ont découvert qu'il est essentiel d'insister sur des valeurs communes pour assurer le rendement général de l'entreprise et son unité, même si chaque secteur d'activité de l'entreprise a sa propre culture organisationnelle. Dans le secteur public, l'expérience de la fonction publique australienne peut également nous apporter des enseignements. Des hauts fonctionnaires australiens nous ont dit que les politiques de décentralisation, notamment celles qui ont fait de chaque ministère australien un employeur distinct, ont mis en péril l'unité et la culture de la fonction publique et que des mesures vigoureuses sont prises à l'heure actuelle pour réaffirmer une culture unifiée de la fonction publique, par l'intermédiaire de choses comme des valeurs communes de service au public et des expériences communes de formation et de perfectionnement.

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

« ...les concepteurs de tout futur régime d'emploi tiennent compte de la nécessité de préserver et de promouvoir une communauté globale de serviteurs et servantes du bien public qui partage un ensemble de valeurs propres à la fonction publique, en rendant possible un mouvement assez facile entre les diverses organisations de la fonction publique qui relèvent directement des ministres, ... »

dans une communauté de serviteurs et servantes du bien public. C'est pourquoi, du point de vue des valeurs qui sont propres à la fonction publique, nous suggérons que les concepteurs de tout futur régime d'emploi tiennent compte de la nécessité de préserver et de promouvoir une communauté globale de serviteurs et servantes du bien public qui partage un ensemble de valeurs propres à la fonction publique, en rendant possible un mouvement assez facile entre les diverses organisations de la fonction

publique qui relèvent directement des ministres, ainsi qu'à l'intérieur de celles-ci. Les 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.

Les mêmes questions vont survenir lorsqu'il s'agira de concevoir de nouveaux organismes d'exécution de programmes qui jouiront d'une nouvelle existence indépendante et détachée de la fonction d'élaboration des politiques. Il importera de se pencher sur les types de valeurs qui devraient animer tout nouvel organisme d'exécution de programmes, sur les liens entre ses valeurs particulières et les valeurs plus générales propres à la fonction publique et sur la nature des relations qu'il devra entretenir avec les autres composantes de la fonction publique.

Nous n'avons pu cerner, lors de nos discussions, aucune valeur fondamentale de la fonction publique qui ne serait pas tout aussi importante pour les organismes d'exécution de programmes. En fait, nous estimons qu'il est fort souhaitable, voire essentiel, que le personnel de tout nouvel organisme partage entièrement les valeurs de base de la fonction publique et qu'il ne faut pas encourager l'apparition de deux solitudes — l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes — dotées de mentalités et de valeurs différentes.

À cet égard, nous avons trouvé saisissantes l'analyse et les recommandations d'une récente étude des organismes exécutifs du Royaume-Uni entreprise pour le compte du gouvernement britannique par Sylvie Trosa. Dans son rapport, elle note que l'expérience britannique « Next Steps » se butte à la même difficulté qu'ont connue tous les pays qui ont procédé à la réforme du secteur public par la création d'organismes autonomes d'exécution de programmes : l'écart grandissant entre les nouveaux organismes et leurs ministères d'attache. Elle recommande que l'on s'attaque à ce problème en encourageant « une culture commune entre les ministères et les organismes »

fondée sur des valeurs et expériences de travail communes, y compris la mobilité entre ces deux univers. Elle fait remarquer que « l'écart entre les cultures ne sera pas aplani par de nouvelles règles mais plutôt par une meilleure compréhension mutuelle entre les gens, grâce à des expériences communes comme la mobilité, le réseautage et la formation ».

Il y a une ressemblance frappante entre ces observations et nos propres commentaires formulés plus haut, et il y a sans doute lieu d'en tenir compte dans la conception d'organismes semblables au Canada. Selon nous, les concepteurs du régime d'emploi pour les nouveaux organismes d'exécution de programmes devraient avoir à l'esprit l'objectif d'encourager un ensemble commun de valeurs propres à la fonction partagé aussi bien par le personnel des ministères que par celui des organismes. À l'instar du rapport Trosa, nous sommes d'avis qu'une culture commune émergera d'expériences partagées rendues possibles par la mobilité, les réseaux et les expériences de formation communes. Il faut en déduire, entre autres choses, que tout nouveau régime d'emploi devrait s'abstenir d'ériger des murs ou des barrières à l'emploi autour des nouveaux organismes et devrait plutôt encourager le mouvement des carrières entre l'organisme et le ministère. À cet égard, nous estimons qu'il serait instructif d'examiner le rôle qu'a joué la State Services Commission de la Nouvelle-Zélande, surtout dans la nomination et le renvoi des directeurs généraux. En donnant un tel pouvoir à un organisme indépendant du secteur public, la Nouvelle-Zélande a sans doute aidé à freiner le morcellement et la dilution de la culture et des valeurs de la fonction publique, qui pourraient autrement accompagner un découplage des activités d'orientation et d'exécution assorti d'une décentralisation radicale des fonctions et des contrôles. Il ne faut pas croire pour autant que la Nouvelle-Zélande a échappé à ces problèmes. Cependant, le travail continu de la State Services Commission, du moins dans ce domaine particulier, a sans doute aidé à les garder sous contrôle.

Une fonction publique non partisane et le principe du mérite

Il se peut également que l'attention accordée aux nouvelles valeurs a simplement eu l'effet de distraire l'attention de certaines des plus anciennes. Le Groupe d'étude a examiné les travaux de recherche sur les énoncés de valeurs adoptés par des organisations du secteur public au Canada. On nous y fait remarquer que, pour un, les énoncés de valeurs les plus récents accordent une place moins importante au caractère non partisan de la fonction publique.

Nous n'avons pas essayé de déterminer pourquoi il en était ainsi. Il se peut que l'on tienne pour acquis le caractère non partisan de l'administration publique à un point tel que l'on ne sente plus le besoin d'en parler ou de le souligner.

Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis que ce manque relatif d'attention aux valeurs reliées à la neutralité politique est problématique et est en partie à l'origine du climat d'incertitude qui règne à l'heure actuelle. Surtout à une époque où une bonne partie du discours relatif à la fonction publique laisse miroiter (à tort ou à raison, comme on l'a déjà mentionné plus haut) l'image d'une fonction publique plus poreuse où l'emploi serait aléatoire et de plus courte durée, on pourrait provoquer des soupçons ou des craintes de résurgence du népotisme dans la fonction publique si l'on omettait de souligner ou de renforcer son caractère non partisan.

C'est pourquoi il y a lieu de réaffirmer l'importance de la neutralité en tant qu'une des valeurs fondamentales de la fonction publique canadienne. Le caractère non partisan de l'administration publique a été l'une des réalisations les plus importantes de la réforme de la fonction publique menée au début du siècle et a jeté les bases de plusieurs des plus belles réalisations de la vie canadienne au XXe siècle, notamment la mise sur pied des programmes sociaux qui sont devenus, au cours d'une période relativement courte, une expression de

l'identité canadienne. Avant ces premières réformes de la fonction publique, les nominations à la fonction publique se faisaient sous l'influence du népotisme et de la politique partisane, une pratique qui limitait la compétence professionnelle de la fonction publique, minait la confiance que le public pouvait avoir dans son intégrité et la viciait en tant qu'instrument du bien public. Ce fut l'établissement d'une fonction publique non partisane qui a permis de surmonter ces handicaps et de créer une bonne partie de l'infrastructure de la vie moderne canadienne.

À notre avis, le caractère non partisan de la fonction publique est inextricablement lié à d'autres valeurs essentielles comme la loyauté, l'intégrité, l'impartialité, la justice, l'équité, le professionnalisme

« À notre avis, le caractère non partisan de la fonction publique est inextricablement lié à d'autres valeurs essentielles comme la loyauté, l'intégrité, l'impartialité, la justice, l'équité, le professionnalisme et le mérite. C'est pourquoi il importe, à notre avis, de réaffirmer ce principe avec autant d'énergie qu'on le fait pour les autres valeurs de la fonction publique... »

et le mérite. C'est pourquoi il importe, à notre avis, de réaffirmer ce principe avec autant d'énergie qu'on le fait pour les autres valeurs de la fonction publique et de demeurer très vigilants à l'égard des pratiques, des institutions et des conditions susceptibles de le renforcer ou de l'affaiblir. Il n'appartient pas au Groupe d'étude de proposer les arrangements institutionnels qui seront les plus aptes à protéger un tel principe dans l'avenir. Notre rôle consiste à souligner l'importance de cette valeur et à faire comprendre que tout futur régime d'emploi dans la fonction publique doit être conçu de manière à la protéger et à la renforcer. Nous estimons cependant qu'il convient de souligner le rôle que la Commission de la fonction publique a toujours joué au Canada pour assurer le caractère non partisan des nominations à la fonction publique, surtout aux postes de débutant. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un rôle et d'une fonction qu'il ne faudrait pas compromettre. Leur

exécution doit continuer à relever d'un organisme qui peut garantir au Parlement le caractère non partisan à la fois des nominations — surtout des nominations initiales — et de la fonction publique elle-même, en donnant l'assurance que les nominations partisans n'en menacent ni le professionnalisme ni l'intégrité. Il faudra donner de telles assurances autant dans le cas des nouveaux organismes d'exécution de programmes qui pourront être créés que dans celui des ministères traditionnels intégrés. Nous sommes d'avis qu'un rôle de vérification pour un tel organisme parlementaire serait moins efficace qu'un pouvoir de veto sur les nominations initiales.

Bien entendu, il ne servirait à rien, à long terme, que le favoritisme politique soit refoulé pendant qu'abondent des soupçons de favoritisme bureaucratique larvé. Les pratiques traditionnelles de nomination de la fonction publique, celles qui sont associées au principe du mérite, ont toujours eu pour but d'empêcher le népotisme autant interne qu'externe, apparent ou réel. Il en est résulté un système de nomination qui est beaucoup plus élaboré, fastidieux et lourd que ce que l'on peut retrouver dans le secteur privé.

La lourdeur du système de nomination conçu pour protéger le principe du mérite a été l'une des principales sources de mécontentement et l'un des principaux motifs de réforme de la fonction publique au cours des dix dernières années. Un des importants changements — peu nombreux par ailleurs — que les mesures législatives entourant FP 2000 ont apportés, était les nouvelles dispositions de « déploiement » qui cherchaient à alléger le processus de nomination. L'une des principales raisons pour lesquelles on a entrepris des expériences organisationnelles dans la fonction publique, qu'il s'agisse par exemple des OSS ou des nouvelles agences d'exécution de programmes — a été justement le désir d'échapper aux lourdeurs de certains systèmes de gestion centrale de la fonction publique, notamment ceux qui concernent l'adjudication des marchés, les achats et le processus de nomination.

Nous compatissons certainement avec les gestionnaires qui préconisent la simplification et la souplesse des méthodes en matière de personnel. Il y a certainement moyen d'arriver à un compromis entre les procédures régulières qui protègent le « mérite », l'équité et la neutralité, d'une part, et le besoin de célérité ou de souplesse et de performance organisationnelle, d'autre part. Toutefois, il convient sans doute que le Groupe d'étude insiste à nouveau sur le fait qu'il y a d'importants principes à respecter des deux côtés de cette équation. Il y a des experts qui nous ont dit qu'au cours des vingt dernières années, le processus de nomination de la fonction publique a évolué d'une manière nettement discernable vers l'élargissement de la liberté d'action des gestionnaires. Nous ne disons pas qu'il s'agit là d'une tendance néfaste en elle-même. Nous pensons cependant que si de telles mesures vont trop loin et qu'il n'y a pas de moyens de protection appropriés, elles pourraient nuire à l'institution qu'elles cherchent à servir en créant l'impression, sinon la réalité, de népotisme bureaucratique.

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

« ...le principe du « mérite » devra encore et toujours faire l'objet de mesures de protection et de surveillance si l'on tient à ce que le public continue à avoir confiance aux institutions publiques. »

respect des procédures afin de dissiper toute crainte de favoritisme, interne ou externe, lorsqu'elle s'acquitte de ses fonctions de fiduciaire de la confiance du public et qu'elle gère des fonds publics. Pour cette raison, le principe du « mérite » devra encore et toujours faire l'objet de mesures de protection et de surveillance si l'on tient à ce que le public continue à avoir confiance aux institutions publiques. La protection de ce principe du mérite pourrait être inscrite dans le cadre de responsabilité et l'accord de performance conclus avec les directeurs généraux d'organismes ou les sous-ministres. Ce qui importe ici, cependant, n'est pas autant les mesures précises que l'on

pourrait prendre à cet égard que l'attention qu'il faut continuer à accorder à la neutralité et au mérite en tant que 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.

Les valeurs liées à la loyauté

Dans notre examen du régime d'emploi dans la fonction publique, de son incidence sur les valeurs et de l'incidence de ces dernières sur le régime lui-même, nous en sommes venus à redécouvrir l'importance de la loyauté comme valeur cardinale de la fonction publique. La loyauté à l'égard de l'intérêt public, tel que représenté et interprété par le gouvernement démocratiquement élu et exprimé par la loi et la constitution, compte parmi les valeurs les plus fondamentales de la fonction publique, et de nombreuses valeurs (par exemple, l'intégrité, l'équité, la justice, l'impartialité et d'autres encore) y sont liées ou en tirent leur substance. L'intégrité, par exemple, est une importante valeur dans la fonction publique — peut-être la plus importante — mais elle n'en est certainement pas l'apanage exclusif. L'intégrité dans la fonction publique tire son sens et le caractère qui la distingue en tant qu'élément de la fonction publique, de son rapport avec la confiance du public et la nécessité de faire passer le bien commun avant tout intérêt ou avantage privé.

La loyauté est cependant une affaire de réciprocité. Le gouvernement, en tant qu'employeur, ne peut logiquement s'attendre à ce que ce genre de loyauté fleurisse s'il n'est pas capable de faire preuve à son tour d'un degré de

« La loyauté est cependant une affaire de réciprocité. Le gouvernement, en tant qu'employeur, ne peut logiquement s'attendre à ce que ce genre de loyauté fleurisse s'il n'est pas capable de faire preuve à son tour d'un degré de loyauté comparable. »

loyauté comparable. Cette loyauté de l'institution envers ses employés peut s'exprimer par des pratiques humaines dans la gestion et le leadership exercés à l'égard des

personnes dans la fonction publique, pratiques qui ont parfois fait défaut (mais non de manière généralisée) dans la gestion des compressions de personnel. Dans certains cas, une simple manifestation de respect envers les fonctionnaires de la part des responsables politiques ferait beaucoup pour renforcer les sentiments nécessaires de loyauté dans la fonction publique.

La loyauté de l'institution peut également se manifester dans son interprétation du contrat d'emploi. Nous avons fait remarquer plus haut que la notion conventionnelle de l'ancien « accord » de la fonction publique, où il y avait une sorte d'échange entre certaines valeurs et la permanence, comportait des vices de forme mais qu'elle n'était pas mal inspirée. Nous sommes maintenant en mesure de dégager tout le sens de cette affirmation. On ne saurait dire d'une fonction publique professionnelle qu'elle doit garantir l'emploi à vie, mais elle devrait normalement être fondée sur des rapports à long terme plutôt qu'à court terme. D'où cette conclusion que les fonctionnaires ne devraient pas être déplacés à la légère et qu'il faut, par principe, faire tous les efforts raisonnables pour leur trouver d'autres formes d'emploi au sein de la fonction publique. Et de leur côté les fonctionnaires devraient veiller à ce que leurs compétences répondent aux besoins de la fonction publique.

La réalité et la nécessité des compressions de personnel ne sont pas incompatibles avec le concept d'une fonction publique professionnelle. À notre avis, il faut avoir une telle fonction publique pour fournir la masse critique de personnes qui pourront incarner les valeurs de l'institution et leur donner leur vitalité. Le maintien d'une fonction publique professionnelle ne s'oppose pas à une injection de sang neuf provenant d'autres milieux à tous les échelons de la fonction publique. C'est plutôt une condition du succès, car de nouveaux arrivants pourront

ainsi s'intégrer à une fonction publique où les valeurs sont enracinées et incarnées dans un milieu uni par une pratique commune. Lorsqu'un tel milieu existe et prospère, le changement et la mobilité ne sont pas une menace ou une dilution, mais un enrichissement nécessaire.

Dans les entretiens que nous avons eus avec les fonctionnaires et au cours de nos propres discussions, nous avons pu constater que le malaise actuel entourant les valeurs dans la fonction publique s'explique en partie par l'émergence de valeurs « nouvelles » que l'on n'a pas vraiment réussi à concilier avec les anciennes. C'est ainsi que le nouveau et l'ancien cohabitent maladroitement, et parfois se gênent, en attendant une éventuelle synthèse réconciliatrice.

Dans le paragraphe qui précède, nous avons mis le mot « nouvelles » entre guillemets, parce que ces valeurs ne sont pas aussi nouvelles qu'on pourrait le croire et qu'elles ne sont le plus souvent que d'anciennes valeurs portant un nouveau visage contemporain. Une telle situation crée deux problèmes additionnels. Certains fonctionnaires ne s'aperçoivent pas que la nouvelle valeur en est une à laquelle ils adhèrent déjà, et ils la traitent donc avec scepticisme; d'autres s'en rendent compte et s'offusquent que ses partisans n'aient pas su reconnaître jusqu'à quel point cette valeur est déjà respectée. (C'est ainsi que dans les régions, par exemple, de nombreux fonctionnaires chargés de la prestation directe des services sont d'avis que la découverte récente du concept de « service » à Ottawa n'est rien de plus que la reconnaissance tardive d'une réalité qu'ils pratiquent depuis des années.)

Comme le faisait remarquer Jocelyne Bourgon dans le Troisième rapport annuel sur la fonction publique du Canada, « ... des questions se posent au sujet des valeurs actuelles : sont-elles en conflit avec les nouvelles façons de faire? »

Il est important à notre avis d'approfondir ici ces questions et de les tirer au clair, parce qu'elles sont une source majeure de l'incertitude qui règne à l'heure actuelle. Reconnaître qu'il y a incertitude et en dégager les raisons peut nous aider à progresser.

La nouvelle gestion publique

Bon nombre de discussions que nous avons entendues ou auxquelles nous avons participé prennent la forme d'un débat sur ce qui est convenu d'appeler la « nouvelle gestion publique » et sa pertinence ou sa valeur pour la bonne conduite des affaires publiques. Ce débat, qu'il engage des érudits ou des praticiens, laisse parfois à désirer parce que les participants l'abordent ordinairement à partir d'optiques ou de points d'observation forts différents.

Si l'on parle d'une « nouvelle gestion publique », c'est donc qu'il y avait une « ancienne gestion publique ». Aux fins du présent exposé, nous désignerons cette ancienne méthode de gestion publique par son nom traditionnel « d'administration publique ». Et il peut être utile de commencer en démêlant les diverses perspectives que ces deux éclairages divergents apportent à la question de la conduite des affaires publiques.

C'est, grosso modo, en partant du haut vers le bas que l'administration publique envisage traditionnellement la conduite des affaires de l'État. L'angle d'éclairage est d'emblée celui des processus démocratiques et politiques, et on cherche à voir comment ceux-ci trouvent leur juste expression et exécution dans l'appareil administratif. On accorde donc une attention particulière aux processus de prise de décision, aux institutions, aux échelons supérieurs de la fonction publique et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ministres, le Parlement, la loi et les règlements, l'obligation de rendre compte, l'organisation gouvernementale, la politique publique et le reste. Il ne faut pas s'étonner que dans les universités, les programmes d'études de l'administration publique soient issus de la science politique et y restent étroitement associés.

C'est, grosso modo, du bas vers le haut, et donc sous un éclairage contraire, que la « gestion publique » envisage la conduite des affaires de l'État. La gestion

publique, ou la « nouvelle » gestion publique, s'intéresse davantage à la qualité réelle de la vie et du travail dans les organisations publiques elles-mêmes, sans se reporter nécessairement au milieu politique. La gestion publique envisage les organisations publiques en tant qu'organisations pures et simples et cherche 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, la mesure des résultats, le rendement, la « satisfaction des clients », et tout le reste. Dans le milieu universitaire, la « gestion publique » tire davantage son inspiration des spécialistes de la gestion voire de la gestion d'entreprise privée plutôt que de la science politique.

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, d'avoir peu ou rien à dire au sujet des tâches concrètes à entreprendre pour transformer les organisations publiques et ainsi de suite.

Parfois le débat entre les deux écoles de pensée éclate au grand jour. Parfois la tension ou les différences qui les distinguent sont simplement implicites. Par exemple, nous avons examiné les travaux entrepris par Kenneth Kernaghan sur les énoncés de valeurs adoptés au cours des dernières années dans un grand nombre d'organisations publiques au Canada. Dans son étude, il compare les vingt nouvelles valeurs les plus souvent citées

avec certaines des valeurs plus traditionnelles normalement mentionnées dans les documents diffusés dans les services et il relève certaines différences ou certains écarts assez étonnants. D'abord, les nouveaux énoncés de valeurs organisationnelles contiennent toute une série de valeurs qui ne figuraient pas dans les énoncés plus traditionnels : des valeurs concernant notamment les services, l'innovation, le travail d'équipe, la qualité et le leadership. Par contre, certaines des valeurs traditionnelles, par exemple la neutralité et la loyauté, ne figuraient même pas parmi les vingt premières nouvelles valeurs organisationnelles. Ces deux constatations illustrent à quel point et avec quelle rapidité toute une série de nouvelles valeurs se sont introduites dans la fonction publique et comment elles ont pu y déplacer certaines des valeurs plus anciennes ou affecter l'importance qu'on leur accordait.

Ces deux perspectives peuvent soulever d'après débats parmi les fonctionnaires. Certains accueillent avec enthousiasme les nouvelles valeurs et les nouvelles méthodes de gestion publique; d'autres sont convaincus, non moins fermement, que les nouvelles méthodes s'inspirent trop des façons de voir et des valeurs du secteur privé et s'éloignent des valeurs particulières qui caractérisent le domaine public. La plupart des fonctionnaires se retrouvent sans doute quelque part entre ces deux extrêmes, étant ouverts aux nouvelles valeurs mais ne sachant pas exactement comment il faut les marier aux anciennes.

Il est inutile à notre avis de minimiser la tension qui existe entre ces deux approches ou de vouloir la camoufler. Pour deux raisons — que nous avons déjà mentionnées dans notre introduction — nous estimons en fait, que le renouveau ne pourra sans doute s'implanter sainement que si nous acceptons d'abord la tension pour ce qu'elle est. Premièrement, parce qu'il est plus sain de reconnaître la confusion là où elle existe. Deuxièmement, parce qu'il est de la nature même des valeurs d'entrer en conflit et que ce conflit est une réalité que nous devons apprendre à intégrer et à gérer de manière adulte. Il peut y avoir

conflit entre les valeurs traditionnelles comme entre les nouvelles valeurs et, bien sûr, il peut y avoir conflit entre les nouvelles et les anciennes valeurs. Apprendre à vivre avec ces tensions, et y voir un phénomène dynamique plutôt que quelque chose de destructif, fait partie des choses qu'il faut intégrer pour devenir un fonctionnaire responsable et un être humain complet.

Prétendre donc que la nouvelle gestion et l'ancienne administration publique mènent dans deux directions différentes n'est pas être alarmiste ou négatif, mais préparer plutôt le terrain pour une synthèse nécessaire. La façon de voir de la « gestion publique », avec l'accent qu'elle met sur « l'utilisateur », sur « l'abonné » ou sur « le client » comme principal point de référence, mène dans une direction atomistique; la façon de voir de l'« administration publique » mène dans une direction holistique. Il y a une tension indéniable entre les deux, mais les deux sont nécessaires. Une façon de mieux saisir à la fois cette tension et cette nécessité est de tenter de tirer au clair un des principaux problèmes de terminologie posé à la fonction publique contemporaine : la distinction entre clients et citoyens.

Clients ou citoyens

En examinant la distinction importante qui existe entre clients et citoyens, le Groupe d'étude a pu compter sur des travaux de recherche et d'analyse préparés pour un autre avant-projet de rapport du CCG. Cette analyse a mis en lumière les distinctions les plus importantes qui

«les citoyens sont titulaires de droits et d'obligations dans un cadre communautaire » (...) « La citoyenneté provient de l'adhésion à une communauté encadrante, la communauté démocratique, dont les intérêts plus larges sont ceux que doit servir la fonction publique. »

existent entre le concept de « client » et celui de citoyen. Elle nous rappelle par exemple, que les citoyens sont titulaires de droits et d'obligations dans un cadre communautaire, et que la citoyenneté n'est pas une chose isolée ou purement individuelle. La citoyenneté

provient de l'adhésion à une communauté encadrante, la communauté démocratique, dont les intérêts plus larges sont ceux que doit servir la fonction publique.

Le concept de « client » est passablement différent. 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. Si une affaire ne plaît pas à un client, libre à lui d'y renoncer, et personne ne lui en tiendra rigueur. Dans le cas du citoyen, par contre, si une chose ne lui plaît pas, il lui faut travailler de concert avec les autres, en recourant aux procédés démocratiques, pour provoquer les changements qui s'imposent.

Il en ressort que la tendance de plus en plus généralisée à substituer la terminologie de « clients » ou « abonnés » à celle de « citoyens » n'a rien d'innocente et pourrait avoir des conséquences à long terme aussi bien pour les valeurs de la fonction publique que pour la culture politique de nos sociétés. La citoyenneté solidarise, le « clientélisme » désolidarise. Donner satisfaction à des clients les uns après les autres, n'est pas nécessairement servir le bien commun.

Ce problème se manifeste notamment dans la tension qui existe entre les préférences du « client » et les préférences politiques, ou entre la responsabilité envers le « client » et la responsabilité politique. Les normes de service, par exemple, devraient-elles être axées sur les clients ou ne faudrait-il pas qu'elles soient établies à partir de critères généraux? De toute évidence, il revient uniquement aux dirigeants politiques de faire la part des choses entre les normes de service et les dépenses, par exemple. Et ce n'est là qu'un des nombreux compromis qu'il faut faire dans la vie publique et dans la fonction publique. Les décisions concernant les services au public sont influencées par une multiplicité d'objectifs et de solidarités qui trouvent leur expression dans le débat et la prise de décision démocratiques. Comme le fait remarquer le rapport du CCG : les tracasseries administratives de l'un peuvent très bien être les droits et les recours d'un autre.

Le bilinguisme, l'égalité des sexes, l'équité en matière d'emploi, le développement régional, la protection de l'environnement sont des réalités de cette nature. Il en va de même des valeurs consacrées dans la constitution telles que le fédéralisme, les droits de la personne, et les droits ancestraux ou issus de traités. Ce sont là autant de valeurs fondamentales pour les fonctionnaires.

La présente discussion nous place carrément devant deux importants principes ou valeurs de la fonction publique : les principes de l'équité et de l'équilibre. Dans chaque transaction ou activité de la fonction publique, le fonctionnaire authentique doit faire montre d'une sensibilité aux exigences d'équité et de justice énoncées dans la constitution à un degré qui est rarement exigé des gestionnaires du secteur privé. Parce que dans une démocratie les citoyens sont des titulaires égaux de droits et d'obligations, c'est un principe de la fonction publique qu'ils devraient être traités équitablement, et non selon les règles du hasard ou du favoritisme. « Conclure un marché » est l'essence même des transactions dans le secteur privé; cela est rarement le cas dans le secteur public. Les gestes posés par les fonctionnaires doivent essentiellement être raisonnables et équitables.

C'est ainsi que le principe de l'équité pousse normalement le secteur public dans la direction de la cohérence, de la normalisation, des procédures et ainsi de suite. L'accent ainsi mis sur l'équité, l'application régulière de la loi et la cohérence a du même coup l'important avantage de protéger contre le favoritisme, le népotisme (interne ou externe) et la corruption.

Le principe de l'équilibre ou de l'équité est également enraciné dans les réalités de la vie démocratique et dans le jeu des forces démocratiques. Ce qu'il faut retenir, c'est que la plupart des fonctionnaires n'ont pas un seul mais plusieurs « clients », dont un grand nombre ont des objectifs ou des intérêts différents et souvent contradictoires. Les intérêts des bénéficiaires des services sociaux et des contribuables, des chômeurs et des

entrepreneurs, des constructeurs et des naturalistes, des écologistes et des promoteurs, des responsables syndicaux et des employeurs, des contrevenants et des victimes peuvent très bien être différents, mais tous sont des citoyens et tous ont des droits et des obligations démocratiques dont il faut tenir compte dans les lois et les politiques ainsi que dans leur administration. Pour cette raison, le vrai rôle du fonctionnaire n'est pas seulement de servir des « clients » mais aussi d'équilibrer les intérêts et de préserver les droits des « citoyens ». C'est la somme et l'équilibre de ces intérêts, déterminés démocratiquement, qui constituent potentiellement ce que l'on peut appeler l'intérêt public ou le bien commun.

L'équité, l'équilibre, la complexité, la citoyenneté, la démocratie, l'intérêt public : voilà certains des concepts et des valeurs essentielles de la fonction publique dont il a été question jusqu'ici dans le présent chapitre. Nous avons fait remarquer également qu'il existe une tension entre ces valeurs et les valeurs propres au marché que véhicule la notion d'« abonné » ou de « client ». Si nous n'arrivons pas à reconnaître complètement cette tension et ses incidences, il y a un danger que les fonctionnaires se laissent entraîner inconsciemment vers un nouvel ensemble d'hypothèses sur la fonction publique, un nouvel ensemble de normes et un nouvel univers de valeurs incompatibles avec certaines des exigences fondamentales du système démocratique. Le Groupe d'étude exhorte donc les fonctionnaires à garder en tête ces distinctions et à réfléchir avec soin aux rapports qui existent entre les nouvelles et les anciennes valeurs.

Cela dit, toute la tension n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Elle peut être une force créatrice : une tension dynamique et nécessaire. À notre avis, la tension qui existe entre les anciennes valeurs et les nouvelles, entre l'administration publique et la « nouvelle gestion publique », est une tension de cette nature. Elle comporte des risques mais apporte également des bienfaits certains. Nous allons examiner certains des risques au chapitre 5. Pour le moment, arrêtons-nous

aux avantages et à certaines des nouvelles valeurs qui, si elles sont bien comprises, peuvent renforcer et revitaliser les anciennes.

Redynamiser l'idéal du service

La volonté de servir est l'une des plus profondes sources de motivation de la fonction publique. Dans le cœur de la plupart des fonctionnaires s'enracine la conviction que le service du public, du bien public ou de l'intérêt public est ce qui fait de leur travail une profession à nulle autre pareille. C'est la raison pour laquelle la plupart l'ont choisie; et c'est la raison pour laquelle ils y restent, avec enthousiasme et conviction, malgré les difficultés et les frustrations subies en cours de route. Le service du public et de l'intérêt public est en quelque sorte le mythe fondateur de la fonction publique, et c'est une vision créative, essentielle et irrésistible. D'après ce que nous avons vu, le cynisme, le scepticisme ou le découragement que l'on rencontre parfois dans la fonction publique ne découlent pas d'un désir d'abandonner cette vision mais plutôt d'un regret que nous ne soyons pas à la hauteur de ce rêve. Ce n'est que l'envers d'un idéalisme déçu mais toujours rempli d'espoir.

Le problème est qu'il n'est pas toujours facile de maintenir au jour le jour cet idéal de service, surtout dans les rapports quotidiens avec les citoyens. La complexité même de l'appareil gouvernemental, dont nous avons déjà parlé, et ses nombreux buts et objectifs à multiples facettes peuvent amener les fonctionnaires à se préoccuper des procédures et des règles et méthodes aux dépens du service. Ils peuvent les amener à se préoccuper davantage des intrants plutôt que des extrants. Le fait qu'il y ait une partie tellement importante des activités gouvernementales — surtout dans le cas du gouvernement fédéral — qui soit de nature réglementaire, et qui commande de veiller au respect d'obligations, a également l'effet d'obscurcir, en pratique, l'idéal du service.

La grande contribution de la terminologie associée au concept de client importé du secteur privé a été de redynamiser l'idéal du service dans le secteur public. 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 le gouvernement. Cette terminologie est des plus utile lorsqu'elle aide chaque fonctionnaire à servir chaque Canadien dans le contexte plus large de l'intérêt public.

On peut trouver curieux que le terme « client », importé du secteur privé, puisse aider à revitaliser la valeur du « service » dans un secteur public dont la vocation même est de servir. Mais c'est bel et bien ce qui est arrivé. Le prestige des valeurs du secteur privé est tel à notre époque, que son vocabulaire a pu expliquer ces choses d'une manière plus inspirante que l'administration publique n'a été capable de le faire dans sa terminologie traditionnelle.

Voilà ce qui explique, à notre avis, pourquoi des fonctionnaires de toutes allégeances ont accueilli avec tant d'enthousiasme ce nouveau langage et pourquoi des valeurs comme la « qualité » et le « service aux clients » se sont hissées en tête de liste des valeurs de la fonction publique, autant ici qu'aux États-Unis. Ce n'est pas que les fonctionnaires abandonnaient les anciennes valeurs mais que les nouveaux concepts et la nouvelle terminologie leur offraient un moyen d'exprimer, de renouveler et d'actualiser les idéaux qu'ils ont toujours préconisés. Les expressions du secteur privé ont été un artifice verbal qui a simplement aidé les fonctionnaires à redécouvrir leurs propres valeurs.

Il y a un risque dans tout cela, et il en sera question plus loin. Mais aussi longtemps que les fonctionnaires ne s'arrêtent pas au sens littéral de ce nouveau vocabulaire et y voient plutôt une métaphore utile, les concepts de

« clients » et de « service aux clients » peuvent aider à renforcer la fonction publique d'au moins quatre façons : ils poussent les gestionnaires publics à définir, avec plus de précision, ce que les bénéficiaires de leurs services veulent vraiment ou ce dont ils ont vraiment besoin, et à savoir comment ces derniers voient vraiment l'interaction ou la transaction; ils les encouragent à mesurer avec plus d'exactitude la nature des résultats et l'importance que les bénéficiaires leur accordent; ils les forcent à voir qu'ils ont également des « clients internes », soit dans leur propre organisation, soit ailleurs dans la fonction publique, qu'il leur incombe de servir et d'aider plutôt que de contrôler; et enfin, ils attirent l'attention sur les nombreux processus administratifs sur lesquels repose la prestation des services et ils encouragent les gestionnaires à les simplifier et à les agencer de manière à offrir un plus haut niveau de service public, aussi bien aux bénéficiaires immédiats qu'au « client » ultime, le peuple canadien.

De toutes ces manières, le concept de « client », ainsi que l'ensemble plus vaste de techniques et de concepts associés à la « nouvelle gestion publique », ont beaucoup aidé à renforcer la compétence de la fonction publique et les valeurs qui en constituent les assises. Grâce à ces concepts, la notion de service s'en est trouvée revitalisée et on a imaginé de nouvelles façons pratiques de servir qui promettent d'améliorer la qualité, les valeurs, la réceptivité et l'efficacité au profit des citoyens du Canada. Ces « nouvelles » valeurs de qualité et de service constituent des atouts pour la fonction publique et, si on arrive à bien les comprendre, elles sont largement compatibles avec les valeurs traditionnelles et contribuent en fait à leur enrichissement.

L'une des principales choses qu'elles nous enseignent, comme nous le verrons dans la section suivante, est la nécessité de mieux travailler ensemble pour promouvoir le véritable intérêt public.

Les valeurs liées à l'horizontalité

Aussi bien les anciennes valeurs — professionnalisme, excellence et obligation de rendre compte — que les nouvelles valeurs qui mettent l'accent sur les résultats réels et la satisfaction des « clients », conduisent à un réexamen des obstacles qui entravent la prestation de services publics de haute qualité pour les citoyens/clients à une extrémité du processus, et pour les citoyens/électeurs et contribuables, tels que représentés par le Parlement et les ministres, à l'autre extrémité.

Dans les deux cas, l'un des principaux défis consiste à venir à bout des 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 parvenir à les refondre en un tout cohérent qui reflète la vie concrète des gens en chair et en os, ainsi que l'interconnexion des problèmes dans la réalité.

Ces deux défis de l'horizontalité, aussi bien dans l'exécution des services que dans l'élaboration des politiques, font l'objet d'une étude et d'un rapport distincts par les groupes de travail des sous-ministres. Il n'y a pas lieu de les aborder ici en profondeur. Nous voulons simplement souligner que ces deux défis sont enracinés dans des valeurs — ils sont issus des nouvelles valeurs et ils renforcent les anciennes — et qu'il sera impossible de les relever à fond, voire de manière simplement satisfaisante sans une évolution ou un renforcement des valeurs propres à l'ensemble de la fonction publique.

En ce qui concerne la prestation des services, une prestation vraiment intégrée exigera une capacité de concertation d'un tout nouvel ordre sur la « ligne de feu » et un changement radical de mentalité derrière cette ligne, de manière à ce que l'on puisse vraiment concevoir l'appareil gouvernemental du point de vue des citoyens

et réinventer nos façons de faire pour répondre aux besoins des personnes en chair et en os.

Au bout du compte, une forme vraiment intégrée et horizontale de prestation des services pourrait nous ramener, indirectement, à une approche intégrée et horizontale dans la formulation des politiques. Car il y a une limite à ce que l'on peut faire en première ligne, si les politiques elles-mêmes ne travaillent pas main dans la main. De ce point de vue, il se peut qu'il y ait convergence des deux défis, et de toute façon, les valeurs associées à l'horizontalité sont indispensables dans les deux cas.

On notera que certaines entraves aussi bien que des incitatifs à l'horizontalité procèdent de deux exigences distinctes mais importantes de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte. La responsabilité individuelle des ministres pousse vers la clarté, le désenchevêtrement et l'action opportune et sans entrave. Les ministres et leurs hauts fonctionnaires sont tenus, comme il se doit, de rendre compte des mesures et des résultats à court terme qui relèvent de leurs compétences. En même temps, toutefois, les ministres sont collectivement responsables à l'intérieur d'un régime parlementaire. Cette responsabilité collective incite à aller dans la direction d'une action gouvernementale cohérente et coordonnée pour servir un intérêt public qui ne peut être divisé commodément en compartiments ministériels distincts, mais se présente au contraire comme un tout complexe, multidimensionnel où l'interdépendance fait loi. Les fonctionnaires ont un rôle nécessaire à jouer pour appuyer ces deux dimensions d'un gouvernement responsable : la responsabilité individuelle des ministres et la responsabilité collective du conseil des ministres. La bonne conduite des affaires publiques exige un équilibre approprié entre ces dimensions divergentes mais également importantes de la responsabilité démocratique; entre l'action à court terme et les exigences d'une cohérence à long terme. Parvenir à un juste équilibre, surtout, à notre époque, exigera un effort pour atténuer certaines caractéristiques les plus négatives de la compartimentation des ministères tout en s'assurant

que l'horizontalité ne devienne pas elle-même une source de bureaucratie, de complexité et de lenteurs.

Les dimensions négatives de la compartimentation ont deux sources soeurs : une vision interne hiérarchique et une protection quasi-réflexe des fiefs ministériels. À l'intérieur des ministères, les gens sont portés à ne pas outrepasser leurs responsabilités officielles, à respecter les responsabilités des autres et à faire preuve de beaucoup de prudence lorsqu'il est question de respecter les sphères de compétence. Surtout aux échelons supérieurs, les discussions tendent à être crispées et polies à outrance. Elles sont souvent dépourvues du véritable esprit collégial qui permet des débats et des échanges ouverts.

Le fait que l'on soit de plus en plus conscient que les processus de la fonction publique doivent contrer cet esprit de clocher et cet instinct de défense du territoire a mené à l'implantation de divers mécanismes interministériels et à un ré-examen constant du rôle des organismes centraux. Néanmoins, dans un système de valeurs où la protection des « fiefs » et de l'autorité ministérielle occupent toujours une place importante et imprègnent la culture de la fonction publique, il se peut que de telles mesures n'aboutissent à guère plus qu'à une compilation ou un assemblage des apports ministériels, à des compromis occasionnels et à des concertations de fortune. Trop souvent dans le passé la réussite d'un processus de prise de décision, par exemple, a été définie implicitement comme la capacité de faire passer une politique dans le système avec le moins de concessions possibles.

La vraie horizontalité exigera un changement de culture — et un dialogue élargi sur les valeurs qui entravent ou favorisent cette nouvelle approche. L'horizontalité ne pourra prendre racine que si la fonction publique parvient à voir tous les mérites « d'une approche gouvernementale globale », d'une vision qui accorde l'importance qu'il faut à la responsabilité collective des ministres et demeure axée sur l'intérêt général du public.

Dans une « approche gouvernementale globale », le point de départ de l'élaboration des politiques n'est pas un ministère mais l'intérêt public. Une telle approche implique que la définition des questions de fonds et des priorités soit en elle-même un effort concerté qui exige plus de temps et plus d'attention qu'à l'heure actuelle. Elle nécessite que chaque ministère fasse siens les objectifs globaux — les valeurs garanties par la Charte, les stratégies fédérales-provinciales, les objectifs budgétaires de même que les priorités et orientations du gouvernement au pouvoir. Elle demande à chaque ministère d'intégrer les objectifs ministériels et gouvernementaux, et de travailler avec les autres ministères pour intégrer les objectifs interministériels. Elle exige également que les ministères puissent dépasser les mandats officiels et concerter leurs lignes d'action pour élaborer des moyens généraux d'intervention.

Dans son application la plus large, l'horizontalité exigera que les fonctionnaires changent radicalement leur façon de penser et d'élaborer des politiques. Elle les obligera à travailler avec les autres niveaux de gouvernement pour définir conjointement les problèmes, intégrer les objectifs et, à l'intérieur du cadre flexible de la Constitution et dans le respect de la division des compétences, aligner les actions fédérales sur celles des provinces et des territoires pour mieux servir l'intérêt public. Elle nous obligera enfin à trouver des moyens plus efficaces et réalistes de faire participer les Canadiens intéressés, et cela dès les premières étapes et pendant tout le processus décisionnel.

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.

Des expressions comme « travail d'équipe » et « partenariat » ont cours depuis longtemps dans la

fonction publique et elles risquent de devenir d'agaçants clichés. Cela ne tient pas au fait que ces notions ne sont pas d'une importance fondamentale, mais plutôt au fait qu'il est plus facile pour nous d'en parler que de les mettre en pratique. Le partenariat peut être une chose très menaçante. Il met en danger un grand nombre des valeurs associées à une culture où la protection des fiefs est le mot d'ordre. Dans un partenariat, chacun apporte quelque chose de particulier — des pouvoirs, des compétences, du savoir-faire, des ressources — et chacun cède une certaine part de souveraineté. Dans un partenariat, le contrôle de l'information, le contrôle des ressources et, chose la plus importante, le contrôle des résultats sont réduits. Dans la mesure où la maîtrise des dossiers est partagée, l'information et les ressources doivent l'être aussi. Dans un partenariat, les ministères ne sont que les dépositaires de connaissances et de ressources humaines et financières qui sont la propriété du public et « n'appartiennent pas » aux ministères.

Dans un partenariat, le risque, l'attribution du crédit et le blâme se trouvent de même partagés. Le partenariat exige que la recherche du crédit personnel soit reléguée au second plan. Les participants doivent être prêts à prendre des risques et à accepter l'incertitude qui accompagne nécessairement la cession d'un certain degré de maîtrise des dossiers. Le partenariat n'est pas un moyen d'éviter la responsabilité — il exige de chaque partenaire qu'il accepte la responsabilité de ce qu'il apporte à l'entreprise et de tout ce qui s'y fait. C'est ainsi que la responsabilité dans un vrai partenariat devient plus forte — mais un partenariat ne peut être florissant lorsque la responsabilité se vit de manière négative dans un climat où on se met à jeter le blâme sur les gens et à les pointer du doigt.

Si la pratique d'une « approche gouvernementale globale » et du « partenariat » sont des valeurs « horizontales » importantes pour l'avenir, il nous faudra sans doute acquérir dans la fonction publique une meilleure compréhension de ce que cela signifie pour nos façons d'agir et pour la valeur que nous attachons à l'heure actuelle à la maîtrise des dossiers,

à la propriété, au crédit et au blâme personnel de même qu'aux exigences de certitude.

Les plus hauts dirigeants de la fonction publique ont un rôle spécial à jouer pour aider les ministres à travailler solidairement, en intégrant les priorités et les objectifs gouvernementaux au travail d'équipe des ministères, en chargeant leurs ministères de définir des choix avant de décider de leurs politiques, et de participer à un vrai débat sur les orientations possibles. S'il y a de la résistance, le défi principal pour la plupart des hauts fonctionnaires de la fonction publique sera sans doute de prêcher par l'exemple.

La gestion ascendante et la gestion descendante

Tout comme les « nouvelles » valeurs de service, de satisfaction du client et de regard « de l'extérieur vers l'intérieur » nous aident à voir plus clairement le besoin d'une « approche gouvernementale globale », d'un esprit de partenariat et de valeurs « horizontales » pour démanteler les cloisonnements ministériels traditionnels, de même d'autres valeurs et concepts associés à la « nouvelle gestion publique » peuvent nous aider à jeter un nouveau regard sur nos obligations et nos responsabilités en matière de juste traitement des personnes dont nous avons la charge.

Là encore, il ne s'agit pas de questions tout à fait nouvelles. Le sens moral a toujours été le sens moral. La civilité a toujours été la civilité. Chacun d'entre nous peut se souvenir de dirigeants de la fonction publique qui ont été des modèles de leadership humain. Il y a néanmoins une dynamique inhérente au gouvernement parlementaire responsable qui peut nuire à une saine gestion si elle n'est pas contrebalancée par une conviction tout aussi forte à l'égard de l'importance et de la valeur des gens.

Dans notre régime parlementaire, les ministres sont comptables au Parlement et leurs ministères travaillent tous les jours à leur aider à s'acquitter de leurs responsabilités. Cette orientation ascendante vers

les ministres et leurs besoins ou objectifs est tout à la fois indiquée et fort louable, car elle constitue un élément essentiel de notre système démocratique de gouvernement. Cependant, elle a des effets secondaires. L'un d'eux est l'attention excessive accordée à la « gestion ascendante ».

De nombreux hauts fonctionnaires se sont bâti une carrière grâce à leurs aptitudes à gérer vers le haut. Ils ont été appréciés et promus parce qu'ils étaient habiles à fournir à leurs supérieurs, en temps opportun, ce dont ils avaient besoin pour servir les ministres et le processus politique. Il s'agit là de compétences auxquelles il faut attacher beaucoup de valeur dans un gouvernement démocratique. Cependant, si elles sont nourries à l'excès et à l'exclusion d'autres valeurs importantes, elles peuvent obscurcir la nécessité d'une « gestion descendante ».

C'est ici que l'éclairage apporté par la nouvelle gestion publique et les valeurs qui y sont associées peut être le plus utile. Nous avons fait remarquer au début du présent chapitre que l'administration publique traditionnelle envisageait le gouvernement en partant du haut vers le bas et en mettant l'accent sur le processus démocratique et tout ce qui le sert. La « nouvelle gestion publique », quant à elle, envisage le gouvernement à partir du bas vers le haut. Le prix à payer pour cette approche est peut-être une négligence du contexte politique et des impératifs démocratiques du gouvernement. Son avantage est d'accorder une plus grande attention à la qualité de la vie organisationnelle et du rendement, y compris la gestion des personnes.

Nous ne voulons pas perdre les compétences et les valeurs associées à la « gestion ascendante » et aux mesures à prendre pour servir le processus politique et lui rendre des comptes. Elles sont essentielles à la mission de la fonction publique. Cependant, même ce rôle ne pourra être exécuté pleinement si nous ne redevenons pas sensibles aux qualités et aux valeurs propres à une gestion descendante, et si nous n'y acquérons pas toutes les compétences voulues. À vrai dire, nous avons déjà fait

beaucoup de progrès en ce sens. L'énergie consacrée depuis dix ans au « renouveau de la fonction publique » visait en grande partie cet objectif. Les gestionnaires de la fonction publique ont appris à se servir de toute la gamme des techniques et des méthodes qui font partie de la boîte d'outils du gestionnaire, quelle qu'en soit la provenance. Les fonctionnaires ont approfondi leur connaissance de la gestion du changement, des organisations performantes, des techniques d'amélioration et d'apprentissage continu, des outils de mesure du rendement et d'évaluation des besoins des « clients » et ainsi de suite. Surtout, ils sont désormais plus conscients de l'importance du leadership et de la gestion des personnes. Ils ont appris que les organisations publiques, tout comme celles du secteur privé, non seulement doivent travailler à atteindre un haut rendement organisationnel, mais doivent en même temps chercher à devenir des lieux où il fait bon vivre et travailler. Car le bon rendement dépend en fin de compte de la présence de tels milieux de travail.

C'est ainsi que les valeurs associées à la gestion descendante en sont venues à occuper une place aussi importante que les valeurs associées à la gestion ascendante. Il peut même arriver que les premières semblent, aux yeux de certains, avoir remplacé les dernières. Il peut ainsi arriver qu'elles ne représentent pour d'autres que des paroles creuses, la fonction publique étant facilement portée, par un réflexe atavique, à reprendre son mode naturel de « gestion ascendante ».

Certes, beaucoup de progrès a été réalisé, mais le dosage de toutes ces valeurs reste une source de malaise. Du point de vue des valeurs de la fonction publique, il faut viser avant tout à ce que les fonctionnaires aient l'esprit tranquille et leur montrer, comme nous avons cherché à le faire dans le présent chapitre, qu'il y a une synthèse possible et nécessaire entre les deux perspectives. Il faut que les fonctionnaires conservent ou perfectionnent les compétences et les valeurs associées à la gestion ascendante, en même temps qu'ils nourrissent les valeurs rattachées à la gestion descendante, ou vice versa.

Pour parvenir à une telle synthèse, il nous semble opportun de réaffirmer le contexte public de notre action de fonctionnaire.

L'intérêt public

Notre exploration des nouvelles et des anciennes valeurs de la fonction publique — les « nouvelles » valeurs de la « gestion publique » et les « anciennes » valeurs de « l'administration publique » — nous a donné une conscience encore plus aiguë de l'importance pour la fonction publique des concepts d'intérêt public ou de bien commun avec les valeurs qui leur sont associées (notamment l'équité et l'équilibre). La notion d'intérêt public touche pour les fonctionnaires l'essentiel de leur raison d'être. Elle représente pour la fonction publique ce que représente la justice et la liberté pour le milieu juridique, ou ce que représentent la guérison et la compassion pour le milieu médical. Comme on a pu le voir dans les travaux de James L. Perry et d'autres, le désir de servir l'intérêt public est l'un des « fondements normatifs » de l'emploi dans le secteur public, et toute approche qui traite le secteur public à la manière du secteur privé, risque non seulement de déstructurer la motivation de la fonction publique, mais, encore plus important, de miner sa capacité de servir un gouvernement démocratique avec probité et responsabilité.

Nous sommes d'avis que les « nouvelles valeurs » comme le « service de qualité » et la « satisfaction des clients » prônées par la « nouvelle » gestion publique peuvent contribuer énormément à la saine conduite des affaires publiques parce qu'elles aident à rafraîchir et revitaliser un idéal déjà très ancien. Comme nous l'avons fait remarquer, l'idéal du service est l'une des valeurs les plus profondes et les plus puissantes qui motivent les fonctionnaires. L'utilité de ces nouvelles valeurs et façons de voir tient à leur capacité de renouer avec cet idéal ancien et de lui donner une orientation pratique, y compris des méthodes permettant de contrer ou d'atténuer les défauts des bureaucraties publiques (et privées), dont, par exemple le culte des procédures et la défense des « fiefs ».

Grâce à ces méthodes, les citoyens et leurs intérêts cessent de représenter simplement un idéal abstrait et deviennent une réalité concrète qu'il est possible de servir et de mettre en valeur au cours des activités quotidiennes. Elles aident à sensibiliser les hauts fonctionnaires aux réalités du « service » que connaissent les employés des régions et les autres personnes qui servent personnellement et quotidiennement les Canadiens. Elles nous donnent de l'appareil gouvernemental une vue de l'extérieur et nous aident à comprendre comment ses processus et politiques pourraient être agencés pour nous permettre, comme fonctionnaires, de servir plus authentiquement le bien public. De la même manière, la nouvelle culture des indicateurs et des mesures de rendement peut nous aider à donner une orientation plus positive et pratique aux valeurs traditionnelles de la fonction publique, telle l'obligation de rendre compte, qui jusqu'ici étaient surtout axées sur les processus et non sur les résultats.

Pour notre part, nous sommes d'avis qu'une synthèse des anciennes et des nouvelles valeurs est à la fois possible et nécessaire, et qu'ensemble elles aideront à créer une culture encore plus solide de 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.

Nous aimerions cependant faire trois mises en garde. La première, déjà mentionnée, est qu'il est de la nature même des valeurs d'entrer en conflit. Chaque action ou

« Il nous faut acquérir une nouvelle maturité dans notre perception et notre compréhension des valeurs concurrentielles, afin d'en saisir la complémentarité plutôt que la contradiction. »

décision humaine exige un choix entre des valeurs, et dans chaque situation, une ou plusieurs valeurs dominent les autres. Ainsi va la vie. Et nous devrions apprendre à ne pas sauter aux conclusions — surtout lorsqu'il s'agit de l'univers complexe de l'administration publique, où l'équilibre à atteindre entre des intérêts divergents est une caractéristique fondamentale — afin de ne pas affirmer

qu'une valeur a été trahie ou rejetée simplement du fait qu'elle a été subordonnée à une autre valeur. Il nous faut acquérir une nouvelle maturité dans notre perception et notre compréhension des valeurs concurrentielles, afin d'en saisir la complémentarité plutôt que la contradiction. Par exemple, avec l'accent qu'elle met sur les « clients », la nouvelle gestion publique fait de « l'utilisateur » le principal point de référence, tandis que « l'administration publique », avec l'accent qu'elle met sur la responsabilité politique, place au premier rang les ministres, le Parlement et l'électorat. Il y a, comme nous l'avons fait remarquer, une vraie tension entre ces deux approches, mais si l'on parvient à les comprendre et à les encadrer correctement dans le contexte de l'intérêt public et des valeurs démocratiques, la tension peut s'avérer utile et créatrice. Certaines valeurs sont plus importantes que d'autres : la primauté de la loi est, par exemple, inviolable dans la fonction publique et l'intégrité n'y souffre pas de compromis, mais ni l'une ni l'autre n'est incompatible avec la nouvelle gestion publique si la loi et les objectifs sont bien harmonisés.

Une deuxième mise en garde concerne le danger de mettre trop d'espoir ou trop de confiance dans une seule dimension de la fonction publique ou des valeurs qui la définissent. Là encore, il s'agit d'une question d'équilibre. Dans le cas de ceux qui attachent une importance particulière aux nouvelles valeurs que représentent le « service » et la « satisfaction des clients », il peut arriver que ces dimensions paraissent devoir l'emporter sur tout le reste. Nous sommes d'avis que la recherche d'un service de plus grande qualité pour les « clients » est un objectif noble et utile qui mérite en soi d'être poursuivi, mais nous ne pensons pas qu'il doit exclure tout le reste. Du point de vue des valeurs de la fonction publique, il importe de se souvenir que la conduite des affaires publiques représente beaucoup plus que le service au « client ». Servir le bien commun c'est aussi s'occuper de solidarité et d'objectifs nationaux, d'administration de la loi, de création d'un ordre social, de conciliation d'objectifs et d'intérêts divergents, de paix, d'ordre et de bon gouvernement. C'est cette constellation plus large de concepts et

d'objectifs, dont découlent toutes les valeurs de la fonction publique, qui est saisie dans la notion d'intérêt public.

Une dernière mise en garde concerne la terminologie. Une bonne partie du vocabulaire de la nouvelle gestion publique a été importée du secteur privé et ce vocabulaire a des connotations qui peuvent être utiles et d'autres qui le sont moins. Nous avons déjà parlé du fait que les termes entourant la notion de « client » ont aidé à revitaliser la notion de service dans le secteur public. À cause du prestige que revêtent à notre époque les concepts venant du secteur privé, cette terminologie a aidé à donner un contenu psychologique et une orientation pratique à des façons de faire qui étaient déjà profondément enracinées dans la fonction publique mais que la terminologie traditionnelle employée dans l'administration publique ne réussissait apparemment pas à évoquer. Voilà qui est tout à fait positif et — surtout parmi nous — nul ne voudrait faire marche arrière ou renoncer aux progrès que cette nouvelle façon de voir nous a permis de réaliser.

Il importe cependant de se souvenir que les fonctionnaires servent des « clients » qui sont également des « citoyens », avec toutes les dimensions de droits, d'obligations et d'objectifs communs qui sont associées à la notion de citoyenneté démocratique. Si nous lâchions la proie pour l'ombre ou 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 chargée de le servir. Pour l'avenir de ces valeurs, il est très important que nous apprenions à emprunter et à exploiter la terminologie du secteur privé sans en devenir prisonniers ou leur permettre de remplacer les concepts ou les principes clés qui sont à la base de la fonction publique.

C'est parce que notre système de gouvernement démocratique est au service des citoyens du Canada, avec tout ce que la citoyenneté comporte, que la notion d'intérêt public revêt un sens et que la fonction publique peut trouver sa vraie vocation dans la promotion de cet intérêt.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons été confrontés à ce qui nous semblaient être de nouveaux défis en matière d'éthique, défis qui découlaient de nouvelles valeurs et de nouvelles circonstances au sein de l'administration publique.

Nouveaux défis en matière d'éthique

Durant nos conversations avec les fonctionnaires, nous avons été informés de nouveaux défis liés à l'éthique par suite des nouvelles conditions, des nouvelles méthodes de travail et des nouveaux objectifs publics auxquels sont confrontés les organismes de la fonction publique.

Ainsi, nous avons été mis au courant de certaines des pressions qui sont exercées, consciemment et inconsciemment, sur les fonctionnaires qui s'occupent directement d'offrir les services. Prenons, par exemple, le cas hypothétique d'une agente de la fonction publique qui est chargée de donner à une entreprise privée des conseils et des renseignements liés aux affaires. Prenant au sérieux l'importance d'offrir un service de qualité supérieure à son client/citoyen, cette fonctionnaire s'attelle ardemment à la tâche et au fur et à mesure que le travail avance, elle commence à s'identifier de plus en plus à l'entreprise cliente. En cours de route, certaines choses très subtiles peuvent se produire. Tout d'abord, d'autres entreprises en concurrence peuvent penser, à tort ou à raison, qu'elles sont défavorisées par une fonction publique également rémunérée à même leurs dollars fiscaux. Chose encore plus grave, un changement subtil peut commencer à s'opérer dans l'esprit de la fonctionnaire elle-même. Au fur et à mesure qu'elle connaît davantage la société cliente et devient un atout pour cette entreprise, on peut chercher à la recruter et elle peut même commencer à réfléchir à certaines offres d'emploi. À quel moment son jugement commence-t-il à être obscurci? À quel moment les principes d'équité et d'impartialité de la fonction publique commencent-ils à être compromis? Finalement, à quel moment y a-t-il conflit d'intérêts?

Les fonctionnaires fédéraux nous ont fait savoir que des situations de ce genre commencent à se produire au fur et à mesure que les organismes de la fonction publique entreprennent de donner des conseils et de participer à la prise de décisions de clients particuliers plutôt que de fournir seulement certains renseignements de base. Ils ont souligné le besoin de lignes directrices sur la façon dont les organismes de la fonction publique axés sur les services et le marché peuvent traiter de façon équitable tous leurs clients lorsque ceux-ci sont en concurrence. De quelle façon une fonction publique orientée vers les services et le marché peut-elle tenir compte de l'intérêt public lorsqu'elle traite avec sa clientèle? Comment peut-on s'assurer que l'intérêt public a préséance sur le gain privé?

Ces questions ne touchent pas seulement les organismes de la fonction publique oeuvrant dans les secteurs industriel et économique. Aux fonctionnaires chargés de fournir directement des services dans les ministères à vocation sociale on a également demandé de faire preuve de plus de jugement et de discernement lorsqu'ils prennent des décisions concernant les programmes ou des cas particuliers. Mais ces fonctionnaires n'ont pas toujours le sentiment d'avoir un cadre satisfaisant de valeurs, d'éthique et de responsabilité pour prendre de telles décisions. Ils se sentent vulnérables et à découvert.

Qui plus est, dans une période de décentralisation et de délégation des pouvoirs, les risques d'abus au niveau de la dotation, de la passation de marchés et de l'établissement de partenariats peuvent exister, à moins que des mécanismes de protection appropriés soient mis en place. L'absence de tels mécanismes donnerait libre cours à des accusations de favoritisme bureaucratique, et ces accusations ne pourraient que miner la légitimité et la crédibilité de la fonction publique en tant qu'instrument du bien public. À titre d'exemple, une controverse a éclaté récemment en Ontario lorsque l'opposition à l'assemblée législative a exigé qu'on lui communique les détails d'une entente de partenariat entre un ministère provincial

et une entreprise, qui avait recours à la Loi sur l'accès à l'information pour tenir l'information secrète. D'autres entreprises qui étaient en lice pour se joindre au partenariat ont soutenu que le processus de sélection avait été injuste et qu'on était en présence d'un conflit d'intérêts.

Tels sont quelques-uns des nouveaux dilemmes en matière d'éthique qui découlent des nouvelles cultures et approches au sein de la fonction publique, et à l'heure actuelle, nous ne sommes pas vraiment équipés pour composer avec ces dilemmes. Les difficultés les plus grandes se posent dans l'énorme « zone grise » qui sépare un comportement nettement interdit d'un comportement manifestement honnête et conforme à l'éthique. Dans cette zone grise, il existe une vaste échelle de comportements allant des abus ou conflits réels aux abus et conflits apparents, en passant par les abus et conflits possibles. L'une des raisons pour lesquelles les codes déontologiques et les règles d'éthique sont importantes, c'est qu'ils servent à régler les difficultés inhérentes à cette zone grise. Ils servent à rassurer le public et à protéger les titulaires de charge publique eux-mêmes.

Nous avons passé en revue le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat qui s'applique à la fonction publique elle-même et au secteur public en

« Nous avons passé en revue le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat qui s'applique à la fonction publique elle-même et au secteur public en général et nous avons constaté qu'il était fondamentalement sain. »

général et nous avons constaté qu'il était fondamentalement sain. Les neuf principes de ce code sont publiés intégralement dans une annexe du présent rapport. Ils englobent des notions importantes en matière d'éthique pour les fonctionnaires, dont celles-ci :

- les employés doivent exercer leurs fonctions officielles et organiser leurs affaires personnelles de façon à préserver et à faire croître la confiance

du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;

- les employés doivent agir d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne suffit pas simplement d'observer la loi;
- les employés ne doivent pas outrepasser leurs fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur, et
- l'intérêt public doit toujours prévaloir dans le cas où les intérêts de l'employé entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Ces principes et d'autres contenus dans les codes régissant les services au sein de la fonction publique fournissent un cadre d'action judicieux permettant de composer avec certains des nouveaux dilemmes moraux susmentionnés, mais à notre avis, ils doivent être complétés par plusieurs nouvelles initiatives. L'une de ces initiatives concerne le besoin pour chaque ministère et organisme d'établir en matière d'éthique, ses propres lignes directrices, spécifiquement adaptées aux défis et circonstances qui le confrontent. Le pouvoir d'adopter ces lignes directrices supplémentaires existe déjà mais on s'en sert rarement. Il faudrait s'en servir beaucoup plus dans l'avenir, afin de conseiller les employés quant à la façon dont ils devraient agir dans de nombreuses situations nouvelles et délicates, et de leur donner l'assurance qu'en agissant ainsi, ils jouiront de l'appui de leurs organismes. Ce besoin se fera sentir encore davantage au fur et à mesure que la fonction publique fera l'expérience de nouvelles formes d'organismes de prestation de services.

Il faudrait également que les organismes centraux, dont le Conseil du Trésor, soient davantage en mesure de guider et de conseiller tant les fonctionnaires

que les dirigeants des organismes, tandis que ceux-ci tentent d'éviter les nouveaux écueils qui émergent en matière d'éthique.

Il faudrait enfin assurer une meilleure formation et une plus large diffusion de renseignements sur le Code actuel régissant les conflits d'intérêt et l'après-mandat. Les lignes directrices existantes sont valables, mais elles ne sont pas bien connues ou comprises, comme le démontrent les résultats des recherches menées par le vérificateur général. Les fonctionnaires doivent mieux comprendre le cadre d'action actuel et la façon de l'appliquer aux nouvelles situations qui surviennent dans une culture axée sur l'amélioration du service aux clients, le partenariat et la souplesse.

Selon nous, ces initiatives devraient être menées à l'intérieur d'un régime déontologique plus vaste, tant pour la fonction publique en général que pour les divers organismes de la fonction publique, comme on le verra ci-dessous.

Règles et valeurs

L'une des réalités qui vient compliquer la prise de décisions liées à l'éthique dans une fonction publique en évolution est l'équilibre changeant entre des éléments comme les valeurs, les règles et les résultats. Dans le passé, il est arrivé que l'administration publique soit trop préoccupée par les règles et par le processus administratif et ne prête pas suffisamment attention aux conséquences et aux résultats concrets pour les citoyens. L'un des résultats importants de la réforme et du renouvellement de la fonction publique a été une sensibilisation accrue à l'importance d'obtenir des résultats concrets de la fonction publique et de mettre en œuvre de nouvelles méthodes de gestion pour les atteindre. Les organismes publics ont donc tenté de réduire le fardeau imposé par les règles et les procédures bureaucratiques. Ils ont essayé plutôt de compter beaucoup plus sur la discrétion, le jugement, la souplesse et la capacité d'adaptation locale. Pour orienter le jugement, les organismes ont voulu faire

passer l'administration publique d'un régime axé exclusivement sur des règles à un régime davantage fondé sur un cadre de valeurs.

Ces nouvelles approches présentent de nombreux avantages. Elles encouragent l'innovation, l'initiative et l'imagination. Elles favorisent la souplesse, l'efficacité et la sensibilité des organismes. Elles permettent en outre d'accroître la motivation, en accordant aux fonctionnaires une plus grande liberté d'action et en les rendant responsables de leurs décisions.

L'habilitation engendre des responsabilités beaucoup plus grandes que la simple soumission à des règles. Les employés doivent se soucier de ce qu'ils font, de la façon dont ils le font et surtout, des résultats qu'ils obtiennent pour les Canadiens. Il ne suffit plus d'avoir suivi des règles ou de s'être conformé à une procédure.

Tous ces gains sont importants, mais il importe également de ne pas perdre de vue le rôle important que certaines règles continueront de jouer au sein de l'administration publique. Ces règles visent en effet à exprimer la volonté démocratique et à préserver la légitimité du gouvernement; certaines reflètent des valeurs proclamées dans la constitution, d'autres mettent davantage l'accent sur la responsabilité ministérielle. L'un des thèmes de notre rapport est le besoin d'équilibre et de synthèse, et ce besoin s'applique tout autant au double impératif de l'habilitation et du contrôle qu'aux autres questions dont nous avons traité.

À en juger par nos conversations avec les fonctionnaires, il semble qu'il reste encore du travail à faire pour parvenir à un juste équilibre et à une synthèse satisfaisante. Des fonctionnaires nous ont dit que, dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, ils ressentent une tension entre ces orientations, entre l'importance accordée aux résultats et celle attachée aux règles. Ils sont tirés dans une direction par l'approche « entrepreneuriale », fondée sur l'innovation, la prise de risques et la primauté aux résultats sur le processus. Ils sont tirés dans une

autre direction par la culture traditionnelle de la fonction publique, axée sur la prudence et la probité, le respect des procédures, la responsabilité politique, ainsi que sur la primauté de la loi et de la réglementation. Certains fonctionnaires nous ont déclaré que, compte tenu des pressions qu'ils subissaient pour obtenir des résultats, ils étaient tentés tous les jours de contourner un règlement perçu comme arbitraire, ou nuisant à la qualité du service. S'ils succombaient à ces pressions à grande échelle, cela pourrait engendrer un comportement qui est non seulement contraire à l'éthique mais possiblement illégal.

À notre avis, cette tension n'est pas encore suffisamment grande pour susciter de réelles préoccupations. Mais, nous croyons qu'il faut chercher constamment à établir un juste équilibre au niveau des valeurs aussi bien que du langage entre ces deux importantes valeurs de la fonction publique. Il faut que la rédaction des règles soit davantage axée sur les objectifs de fond et qu'elles évitent les lourdeurs inutiles.

L'une des façons de parvenir à un juste équilibre est de s'assurer que l'accent nouveau qui est mis sur l'habilitation des fonctionnaires tienne compte et s'enrichisse de bon nombre des importants principes associés au concept traditionnel de délégation dans la fonction publique. La délégation est une chose explicite et concrète. Une délégation de pouvoir est un acte précis qui consiste à conférer un certain pouvoir d'agir, sous réserve de certaines conditions. La délégation sous-entend aussi la reddition de comptes. Vue sous cet angle, l'habilitation exige une reddition de comptes encore plus rigoureuse qui touche à la fois les résultats et la conformité aux règles ou procédures. Parce que le pouvoir est délégué à une personne par une autre personne, il existe une obligation tacite, de la part du récipiendaire, de rendre compte fidèlement de l'utilisation de ce pouvoir ou de cette autorité à celui ou celle qui le lui a octroyé.

Il s'agit là de concepts importants. Ils encouragent au respect du pouvoir politique et rappelle aux fonctionnaires le contexte « public » dans lequel ils évoluent. Ils aident

aussi au respect de la primauté du droit, des procédures, ainsi que de l'intégrité et de l'impartialité qui sont essentiels lorsque les droits, les obligations et les objectifs communs des citoyens canadiens sont en cause.

En ce sens, un autre moyen d'assurer une synthèse novatrice entre l'ancien et le nouveau, synthèse qui fournirait de solides assises aux comportements éthiques au sein de la fonction publique, consiste à réaffirmer l'autorité et la primauté de la loi.

Réaffirmer l'importance de la loi

L'une des conséquences des réformes par ailleurs souhaitables de l'administration publique au cours de la dernière décennie a été la tendance à négliger l'importance de la loi en tant que fondement de l'administration publique. La tendance des gestionnaires publics à réformer les organismes publics selon une approche ascendante, ou de simplement les considérer comme des organismes semblables à d'autres, a contribué à occulter le vaste contexte politique et juridique dans lequel l'administration publique évolue.

Nous sommes donc d'avis qu'il est opportun voire urgent de réaffirmer l'importance de ce vaste cadre d'action, dont la primauté de la loi et particulièrement celle de la constitution.

Les organismes de la fonction publique sont par définition des organismes publics. Ce fait est tellement simple et évident qu'il ne vaudrait pas la peine de le mentionner si ce n'était qu'on l'oublie si facilement et qu'il est tellement crucial pour comprendre ce que nous faisons. Un organisme public n'est pas un organisme privé. Cela signifie qu'il joue des rôles différents, obéit à des règles différentes et satisfait à des exigences différentes qu'il ne peut ignorer tant et aussi longtemps qu'il fait partie de la fonction publique. Ainsi, la Charte des droits et libertés s'applique seulement aux gouvernements. Les tribunaux surveillent les actions des gouvernements, qui ne peuvent exercer une autorité que dans la mesure où ils en sont

autorisés par la loi. Et ils doivent le faire d'une manière raisonnable, dans le cadre de la répartition des pouvoirs et dans le respect des droits individuels et collectifs.

L'une des caractéristiques des organismes de la fonction publique, tout particulièrement au Canada, est qu'ils sont établis en vertu de la loi et que l'un de leurs principaux rôles est d'administrer et de faire respecter les lois du Canada. Pour bien assumer ses fonctions, la fonction publique et les fonctionnaires devraient être mus par une conviction inébranlable à l'endroit de l'importance et de la suprématie de la loi, ainsi que de la nécessité de la faire respecter en faisant preuve d'intégrité, d'impartialité et de jugement. Parce que tant de gestionnaires sont engagés, d'une façon ou d'une autre, dans des actes qui pourraient être appelés des actes de justice discrétionnaire, il est essentiel qu'ils comprennent bien le sérieux et les exigences de leur rôle. Les fonctionnaires exécutent des fonctions qui ont une incidence sur les droits, les obligations et les objectifs communs des Canadiens. Un tel rôle a des répercussions sur les attributs fondamentaux de la citoyenneté dans une société organisée et ne peut être exécuté qu'en toute légitimité, justice et équité dans un contexte de respect de la loi et des procédures établies.

Processus et procédures ne constituent pas des caprices bureaucratiques visant simplement à contrecarrer les besoins et les désirs de citoyens ordinaires. Ils servent deux objectifs essentiels au sein des organismes publics. Le premier objectif est d'assurer le respect intégral, juste et équitable des droits des citoyens. Le second est de protéger la réputation et la légitimité de l'organisme lui-même. Nous avons observé au chapitre 3 que le caractère public de ces organismes exige d'eux un niveau de transparence, de reddition de comptes et de respect des procédures établies qui dépasse celui des autres organismes. Parce qu'ils sont responsables des fonds publics et parce que la question du juste respect des droits des citoyens est en jeu, les organismes publics doivent se soumettre à un ensemble de mécanismes de contrôle, de règles, de formalités, de procédure et de garanties,

qui est plus vaste que celui imposé aux organismes privés, afin de démontrer que leur jugement n'est pas entaché de favoritisme ou de partialité mais obéit au seul intérêt public.

Bien sûr, nous avons tous connu des situations où les règles et les procédures étaient excessives ou dépourvues de sens. Pour assurer un bon gouvernement, il est essentiel de contester les règles et les procédures inutiles ou nuisibles. Très souvent, nous constatons que des processus, procédures, voire des règles, sont absolument inutiles, et ne sont que des obstacles à l'administration de l'État engendrés au fil des ans et au gré d'habitudes non examinées. L'une des principales responsabilités du fonctionnaire est de contester et d'éliminer ces obstacles à une saine administration lorsqu'il s'y heurte.

L'exécution des règles exige également du fonctionnaire qu'il fasse preuve de jugement. Certaines règles sont plus solennelles que d'autres. Certaines s'appliquent plus facilement à une circonstance qu'à une autre. Il incombe au fonctionnaire de porter un jugement sur ces règles, mais ces jugements seront d'autant plus fiables qu'ils seront portés en vertu d'une culture dans laquelle les valeurs « bureaucratiques » sont respectées et qui professe des valeurs comme la primauté de la loi, de la constitution, de la réglementation et du respect des procédures établies comme piliers de l'administration publique. En adaptant l'Impératif catégorique de Kant, Donald P. Warwick a donné des conseils judicieux aux fonctionnaires : « Recherchez des exceptions aux procédures établies uniquement lorsque vous accorderiez les mêmes droits à d'autres se trouvant dans des circonstances similaires ». Judicieusement appliquée, cette maxime pourrait nous fournir la clé d'une saine administration publique conforme à l'éthique. Il sera plus facile d'y parvenir à l'intérieur d'une culture de la fonction publique entretenant des convictions solides sur le rôle de la loi et ce qui en découle, comme fondement de l'administration publique et d'une bonne société.

Pour faciliter cette synthèse nécessaire, nous estimons que le moment est peut-être venu pour l'ensemble de la fonction publique et pour les divers organismes qui la composent, de se donner eux-mêmes un régime déontologique complet.

Un régime déontologique

Un régime déontologique, tel que nous le définissons, est plus qu'une seule initiative. C'est un ensemble d'initiatives, qui s'appuient l'une l'autre et se complètent. Bien que le Groupe d'étude n'ait pas examiné en détail toutes les composantes possibles d'un tel régime, nous avons décrit ses composantes éventuelles dans l'annexe 2 du présent rapport. Cette annexe est tirée d'un rapport de recherche préparé pour notre Groupe d'étude par Kenneth Kernaghan et publié dans un document distinct par le CCG. [Kenneth Kernaghan, *L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 1996).]

Un tel régime déontologique comprendrait des initiatives ou des mesures qui devraient être adoptées à l'échelle de la fonction publique. Il prévoirait aussi des mesures semblables au niveau de chaque organisme de l'administration publique, mesures qui adapteraient les approches générales de la fonction publique aux besoins locaux ou les complèteraient par des mesures additionnelles commandées par des circonstances particulières.

Un tel régime déontologique pourrait comprendre un code de la fonction publique ou un énoncé des valeurs. Nous y reviendrons dans notre conclusion, après avoir exploré l'importance cruciale du leadership dans la fonction publique.

L'un des éléments du régime déontologique auquel nous désirons accorder une importance particulière est la mise en place au sein des organismes de la fonction publique de mécanismes de recours appropriés, ainsi que de conseillers, ou de protecteurs des fonctionnaires,

lorsque ceux-ci estiment qu'eux-mêmes ou d'autres pourraient se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, qu'ils font face à des difficultés d'ordre déontologique, ont le sentiment qu'on exerce des pressions sur eux, ou qu'on leur demande de prendre des mesures contraires à l'éthique, aux valeurs de la fonction publique ou à l'intérêt public. Les fonctionnaires nous ont dit plusieurs fois qu'il est inutile de leur demander de préserver les valeurs de la fonction publique ou des normes élevées en matière d'éthique, si on ne leur fournit pas les outils pour le faire. L'un de ces outils essentiels est une personne accessible à qui ils puissent s'adresser, en toute confiance, pour obtenir des conseils, exprimer des inquiétudes au sujet d'instructions reçues, ou signaler une grave dérogation au code déontologique de la fonction publique. Une telle personne doit avoir l'ancienneté, l'autonomie et l'autorité nécessaires pour exercer efficacement ses fonctions et protéger l'identité et le poste de ceux qui ont recours à ses services. 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, nous savons qu'en l'absence de mécanismes de recours pratiques, nombre de fonctionnaires estimeront que toutes ces belles paroles sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique ne sont que du vent.

Nous tenons à insister sur le fait que le moment est venu d'adopter un régime déontologique complet dans la fonction publique, précisément parce que nous sommes sur le point de faire d'importantes expériences en recourant à de nouvelles formes organisationnelles et surtout, en créant de nouveaux organismes chargés d'exécuter des programmes et de fournir les services. Les expériences vécues par la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande nous ont appris, que bien des problèmes peuvent être évités si on accorde suffisamment d'attention aux questions de valeurs et d'éthique avant que des réformes d'envergure

soient entreprises. Au Royaume-Uni, le Comité Nolan sur les normes dans la vie publique a fait remarquer que les réformes organisationnelles réalisées en Grande-Bretagne dans les années 80, notamment la mise sur pied des Organismes d'exécution, ont été menées principalement en songeant à l'efficience et à l'efficacité, sans attacher une grande importance aux questions liées aux normes de conduite. Mais ces réformes ont grandement accentué le besoin de protéger les règles de l'éthique. Selon le Comité, « La décentralisation et la sous-traitance ont modifié les façons de faire des organismes de la fonction publique ». « Il y a un plus grand échange entre les secteurs. Un plus grand nombre de contrats à court terme sont accordés... On ne peut présumer que tous les fonctionnaires assimileront les exigences culturelles de la fonction publique à moins qu'on leur dise ce qu'on attend d'eux et que le message soit systématiquement mis en application. »

Nous sommes d'avis que la mise en garde du Comité Nolan vient à propos et qu'il faut en tenir compte avant que des réformes organisationnelles importantes soient entreprises ou complétées dans la fonction publique canadienne. Elle attire également notre attention sur d'autres besoins et sur l'importance qu'il convient d'accorder, en particulier, à la communication, au leadership et à la formation. Nous reviendrons sur ces deux thèmes dans les deux prochains chapitres.

Durant les discussions que nous avons eues entre nous et avec d'autres fonctionnaires, le thème du leadership a pris une très grande importance. Nous avons constaté qu'il y a au moins deux raisons qui expliquent ce phénomène. En réfléchissant à l'importance de codifier ou d'officialiser les valeurs de la fonction publique, nous avons d'abord été amenés à examiner l'importance relative des règles et du rôle de modèle. Ensuite, nos conversations, surtout avec les gestionnaires intermédiaires et les subalternes, nous ont fait découvrir une ligne de faille dans la fonction publique qui doit être comblée et qui ne peut l'être que par le truchement du leadership exercé tout particulièrement, mais pas exclusivement, par les hauts fonctionnaires.

Nous insistons sur le terme leadership dans le présent chapitre parce que nous nous soucions ici principalement des valeurs liées aux personnes. On dit qu'on gère les choses mais qu'on dirige les personnes. Si bien que, du point de vue des « valeurs liées aux personnes », le calibre et la qualité du leadership dans la fonction publique revêtent une importance cruciale.

Une ligne de faille dans la fonction publique

Tel qu'indiqué au chapitre 2, 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 avec lesquels nous nous sommes entretenus ou qui ont communiqué avec nous 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. L'une d'elles, comme on l'a déjà mentionné, est la perception que les gestionnaires supérieurs ne joignent pas le geste à la parole. Cette perception a sans doute pris une forme plus aiguë récemment lorsqu'on a fait

l'expérience de la réduction des effectifs, mais elle reflète un jugement plus général au sein des ministères à l'endroit de la gestion des personnes et du leadership. Les gestionnaires supérieurs sont souvent perçus comme des personnes égocentriques, qui se soucient surtout de leur survie personnelle et de la protection de leur territoire et qui ne sont pas souvent mus par des préoccupations liées aux valeurs éthiques, aux besoins du « client », de l'intérêt public ou du bien-être de l'employé.

Une autre source de cette ligne de faille semble être la confusion au sujet de l'obligation de rendre compte et la tension qui existe entre la responsabilité politique et la responsabilité à l'égard du « client ». Ceux qui sont en première ligne estiment qu'ils sont d'abord responsables envers les citoyens/clients, tandis que les fonctionnaires des échelons plus élevés peuvent avoir le sentiment qu'ils sont d'abord responsables envers les électeurs et les contribuables, par le truchement du processus politique.

Les fonctionnaires qui offrent plus directement les services ont en outre le sentiment que les approches nouvelles en matière de politiques et de programmes leur permettent davantage de faire preuve de jugement et de discrétion, mais ne leur offrent pas un cadre satisfaisant de valeurs pour les guider et leur garantir que dans une situation critique, ils recevront l'appui de leurs supérieurs.

Nombre de fonctionnaires n'ont pas l'impression de jouer un rôle satisfaisant dans le processus décisionnel de leur organisme, ou d'avoir la possibilité de participer à l'élaboration des politiques. En conséquence, ils ont le sentiment d'être des outils plutôt que des collaborateurs. Ils ne sentent pas que le milieu organisationnel est propice à la confiance ou à des discussions franches. De plus, certains fonctionnaires sont surmenés tandis que d'autres s'estiment sous-utilisés dans les processus organisationnels clés.

Nous avons été étonnés de constater que ces impressions ne se retrouvent pas uniquement au sein des échelons inférieurs de la fonction publique. Parfois, la

ligne de faille 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 ne peuvent participer pleinement au processus.

Nous ne voulons pas exagérer ici l'importance de ces impressions. Elles ne se fondent pas sur des données scientifiques, mais simplement sur nos conversations et nos échanges de l'an dernier avec des fonctionnaires. Toutefois, elles suffisent à nous faire penser que, du point de vue des valeurs de la fonction publique, un défi de taille se pose au niveau du leadership, un défi qui peut être exprimé de deux façons opposées. D'une part, nous estimons que le climat dans lequel s'opère le renouvellement des valeurs de la fonction publique ne pourra être propice tant et aussi longtemps que ce fossé subsistera. D'autre part, l'existence même de cette ligne de faille présente pour la fonction publique un problème ou un défi au chapitre des valeurs : celui du manque d'importance attachée aux fonctionnaires et du besoin d'accorder plus de prix au leadership et à la gestion des personnes.

Le leadership dans la fonction publique

Il faut au départ faire remarquer que le leadership dans la fonction publique, est extrêmement difficile à pratiquer, surtout en période de réduction des effectifs et de compressions budgétaires, lorsque les dirigeants se font si souvent porteurs de mauvaises nouvelles. Mais pour deux raisons cette difficulté est encore plus grande et permanente qu'il n'y paraît. Et ces deux raisons sont la complexité des enjeux et la complexité des rôles. La complexité des enjeux résulte des intérêts multiples et divergents et des besoins variés des « clients », auxquels nous avons déjà fait allusion dans ce rapport. La complexité des rôles découle des relations et des responsabilités multiples du fonctionnaire supérieur. Le rôle primordial d'un sous-ministre, par exemple, est d'appuyer le ministre dans le cadre de la loi. Toutefois, le sous-ministre doit également gérer son ministère,

surveiller une famille grandissante d'organismes connexes relevant du portefeuille du ministre, entretenir des liens avec les organismes centraux, collaborer avec d'autres sous-ministres, entretenir des relations suivies et mener des consultations avec les « groupes intéressés », tout en composant avec les urgences et les « situations de crises » quotidiennes. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant de constater que l'urgence prime sur l'importance, et que les préoccupations à l'égard de la participation des employés soient négligées au profit de la tâche à accomplir.

Ceci dit, le moment est peut-être venu de discuter ouvertement des contraintes imposées au leadership dans l'administration publique, ainsi que des limites à l'intérieur desquelles les styles de leadership peuvent réellement jouer aux échelons les plus élevés de la fonction publique. En ce sens, nous ferions peut-être mieux de reconnaître ouvertement que, en raison de la structure du pouvoir et de la responsabilité politique, il y aura toujours un élément important de leadership descendant au sein de l'administration publique. Mieux vaudrait être franc à ce sujet que de vivre dans un monde nébuleux où des pratiques de gestion inévitables, notamment une dose raisonnable de gestion descendante, sont perçues par les employés comme injustifiées ou problématiques, parce qu'à l'occasion elles vont à l'encontre de processus plus axés sur la participation et la consultation.

Même si ces impératifs du leadership étaient mieux reconnus, comme ils devraient sans doute l'être, l'importance de ce leadership et le défi qu'il pose demeurerait intacts et plus cruciaux que jamais. Le défi, encore ici, est celui dont nous avons déjà fait état dans ce rapport : trouver un juste équilibre entre la gestion ascendante et la gestion descendante. Dans l'accomplissement de ces deux rôles — servir le processus démocratique et assumer la responsabilité à l'endroit des personnes et des résultats — les dirigeants de la fonction publique, à tous les niveaux, ont la responsabilité et la possibilité d'incarner les valeurs de la fonction publique. Car les obligations et les privilèges associés au leadership

doivent se retrouver dans l'ensemble de la fonction publique, peu importe les niveaux. L'une des erreurs que nous commettons trop souvent est de présumer que le leadership doit venir uniquement d'en haut et d'attendre qu'il se manifeste lui-même plutôt que de le prévoir et d'aller au devant de lui. Ainsi, les leaders des échelons supérieurs ont l'obligation de communiquer, mais d'autres au sein de l'organisme ont au même titre l'obligation de s'informer. Les dirigeants de niveaux intermédiaires ne peuvent tout simplement pas attendre que d'autres fonctionnaires des échelons plus élevés agissent, ou penser faire acte de leadership en se contentant de critiquer leurs supérieurs. Peu importe où et à quel niveau nous nous situons dans la fonction publique, nous bénéficions tous des importants privilèges qu'elle procure — la possibilité de servir et d'aider notre pays — et nous devons assumer les obligations de leadership et d'action qui vont de pair avec ces privilèges. Il n'est pas nécessaire de recevoir des signaux d'autres personnes avant d'entreprendre les tâches importantes associées au leadership. Ces tâches sont claires : faire preuve d'imagination, de créativité et de vigilance en vue d'assurer le bien public, et se soucier des personnes dont nous avons la responsabilité. Si les fonctionnaires, à tous les niveaux de l'administration publique, comprenaient mieux le potentiel et les responsabilités du leadership, nul doute que la ligne de faille dont il a été question auparavant serait beaucoup moins profonde.

Cela dit, si les fonctions et les possibilités du leadership dans l'administration publique sont offertes à tous les niveaux, il n'en demeure pas moins qu'elles sont plus grandes aux échelons plus élevés et que les lacunes à ce niveau ont des conséquences très graves, qui se répercutent, telles les ondes sur un lac, jusqu'à la périphérie de la fonction publique.

Dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir

Pour appuyer le processus démocratique, les fonctionnaires ont un double rôle à jouer. D'une part, ils

doivent exécuter fidèlement le programme et les politiques du gouvernement de l'heure et d'autre part, ils doivent fournir aux ministres les analyses et les conseils nécessaires pour que ces derniers puissent prendre les meilleures décisions possibles dans l'intérêt public. Tel que mentionné ci-dessous, ce double rôle n'est pas seulement joué aux échelons supérieurs des ministères, mais à tous les niveaux de la fonction publique où l'on retrouve employés et superviseurs.

Ce double rôle signifie que l'on doit parfois dire aux ministres, en toute confidentialité, des choses que ces derniers ne veulent pas nécessairement entendre. Ce devoir peut s'imposer dans deux circonstances. La première naît normalement du fait qu'il appartient au fonctionnaire de communiquer aux ministres les renseignements les plus complets et exacts possible sur les conséquences de certaines politiques. Et cela oblige à les avertir, au besoin, des conséquences négatives ou néfastes de mesures ou d'initiatives que les ministres se proposent d'entreprendre. L'autre circonstance est très rare et beaucoup plus grave. Elle surgit lorsqu'un ministre entend prendre des mesures qui pourraient être illicites, contraires à l'éthique ou à la constitution. Le fonctionnaire supérieur a alors l'obligation de lui déconseiller de prendre de telles mesures, et si ses efforts n'aboutissent pas, de porter l'affaire à l'attention d'une autorité supérieure, par exemple le greffier du Conseil privé.

Ce rôle des fonctionnaires, qu'il appartient aux sous-ministres d'assumer, en est un de « dépositaire de la confiance du public », au dire d'Al Johnson, ancien sous-ministre. Ce rôle n'est pas toujours bien compris, et il n'a pas toujours été apprécié à sa juste valeur au cours des dernières années. Et pourtant, c'est là une fonction essentielle d'un bon gouvernement dans un régime parlementaire et une assise fondamentale pour les valeurs, l'éthique et le moral d'une fonction publique professionnelle. Il est essentiel que le rôle et l'exercice de cette fonction de fiduciaire de la confiance du public soient connus et reconnus à tous les niveaux du processus

démocratique de reddition de comptes, tant aux échelons supérieurs qu'inférieurs.

Aux échelons inférieurs, il importe que les fonctionnaires de tous les niveaux aient le sentiment que les ministres reçoivent les renseignements et les conseils qui leur permettent d'être parfaitement informés sur les diverses actions possibles et sur les conséquences de chacun. L'un des défis qui se pose de plus en plus pour les fonctionnaires est d'équilibrer la reddition de comptes ascendante à l'endroit du processus politique et la reddition de comptes descendante à l'endroit des citoyens « clients » et des diverses parties intéressées. Il est clair qu'en cas de conflit entre les deux types de reddition de comptes, c'est la responsabilité politique qui doit l'emporter. Toute autre conclusion à laquelle on en viendrait minerait les principes du gouvernement démocratique. Toutefois, les fonctionnaires seront en mesure de soutenir la responsabilité politique prépondérante avec une plus ferme conviction s'ils sont convaincus que les ministres ont été parfaitement informés des options, des besoins et des conséquences possibles avant de prendre des décisions, de donner des directives ou d'entreprendre des initiatives. C'est pourquoi l'une des tâches importantes du leadership pour les fonctionnaires supérieurs est de communiquer avec leurs subordonnés en paroles aussi bien que par des gestes et des symboles, la façon dont ils gèrent leurs responsabilités ascendantes en présentant aux ministres des conseils et des options élaborés d'une façon pleinement équilibrée et responsable.

Si le besoin de clarté est grand aux échelons inférieurs, il l'est également aux échelons supérieurs. En ce sens, il est aussi important que le pouvoir politique définisse ce qu'il entend par les principes d'un gouvernement responsable, et précise le rôle que la fonction publique devra jouer à l'intérieur de ce cadre. Au cours des dix dernières années environ, la fonction publique a pu, à l'occasion, avoir l'impression que certains ministres privilégiaient un rôle d'exécutant au sein du régime parlementaire : les fonctionnaires devraient se contenter d'exécuter plutôt que de conseiller; d'encourager

plutôt que de mettre en garde; de passer à l'action plutôt que de présenter des optiques équilibrées; d'être loyaux dans un sens étroit plutôt que dans le sens plus large de loyauté à l'endroit de l'intérêt public. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, d'aucuns ont même demandé qu'on mette fin à une fonction publique professionnelle et qu'on établisse un système à l'américaine dans lequel la haute fonction publique changerait au gré de chaque gouvernement.

Il conviendrait peut-être d'illustrer, au moyen d'une anecdote apparemment fidèle à la réalité, le type de signal politique dont nous avons aujourd'hui besoin. Un sous-ministre était découragé par les rapports qu'il entretenait avec un nouveau ministre. À chaque fois que le ministre lui faisait part d'une nouvelle idée ou proposition, le sous-ministre soulevait toutes les embûches et tous les problèmes que ces mesures pouvaient présenter. Le ministre écoutait très patiemment ces conseils, mais souvent, décidait d'aller de l'avant avec la mesure proposée et demandait au sous-ministre de la mettre à exécution. Les choses s'étant déroulées ainsi pendant un certain temps, le sous-ministre se sentait démoralisé. Il se disait qu'il y avait problème, que le ministre et lui n'étaient pas sur la même longueur d'onde. Il se disait également qu'il critiquait trop les idées du ministre et qu'il était en train de devenir une source de frustration, un obstacle pour le ministre.

De plus en plus abattu, le sous-ministre songeait sérieusement à démissionner. Mais un jour, il rencontre par hasard une connaissance qui s'était récemment entretenue avec le ministre de son expérience au gouvernement. La version du ministre le surprit. « Laissez-moi vous parler de mon excellent sous-ministre », avait dit le ministre à son ami. « Toutes les fois que j'ai une idée ou une proposition, je peux compter sur lui et le ministère pour procéder à un examen approfondi et me signaler tous les problèmes qui peuvent se poser si je décide d'aller de l'avant. Il me donne tout ce dont j'ai besoin pour réfléchir mûrement aux répercussions futures. Et puis, une fois ma décision prise, il la met à exécution comme un professionnel, comme s'il

avait lui-même pris cette décision. En tant que ministre, je ne pourrais être plus chanceux. »

Soulagé et rassuré, le sous-ministre a bien sûr renoncé à toute idée de démission et s'est consacré de nouveau à son rôle, avec confiance et enthousiasme.

À nos yeux, ce récit incarne le genre de relations et de confiance mutuelle qui devraient s'établir entre ministres et fonctionnaires professionnels dans un régime parlementaire responsable. Il démontre également combien la vigueur et la confiance se trouvent renouvelées lorsque les principes fondamentaux qui sous-tendent pareilles relations sont reconnus et réaffirmés. Voilà pourquoi, comme nous l'expliquons dans le prochain chapitre, le moment est peut-être venu de faire une déclaration publique sur ces relations, dont l'objectif serait de fonder et d'alimenter les valeurs de la fonction publique.

Ces mêmes principes et relations ne valent pas seulement pour les échelons supérieurs, ils s'appliquent au même titre à tous les niveaux dans une fonction publique professionnelle. Dire sans crainte la vérité à ceux qui sont

« Dire sans crainte la vérité à ceux qui sont au pouvoir — pourvu que cela s'accompagne de l'obligation d'exécuter fidèlement la mesure une fois que les décisions sont prises... »

au pouvoir — pourvu que cela s'accompagne de l'obligation d'exécuter fidèlement la mesure une fois que les décisions sont prises — revêt une grande importance non seulement pour les ministres et les sous-ministres, mais également pour les rapports entre employés et superviseurs, au niveau des gestionnaires intermédiaires, des directeurs, des directeurs généraux et des SMA. Les fonctionnaires doivent faire profiter leurs supérieurs non seulement de leur loyauté mais de leurs jugements. Lorsque cette attitude est découragée ou empêchée, ce sont le professionnalisme et les valeurs de la fonction publique, en même temps que le bon gouvernement, qui en souffrent.

Certains fonctionnaires nous ont laissé entendre que durant les deux dernières décennies, l'atmosphère propice à la discussion ou au franc dialogue au sein de l'administration publique s'est détériorée, et que les fonctionnaires ne sont plus aussi disposés qu'ils l'étaient à présenter des opinions honnêtes ou à s'engager dans des débats cruciaux de crainte d'être classés comme marginaux ou indignes de confiance. S'il y avait la moindre parcelle de vérité dans cet énoncé, cela devrait inquiéter la fonction publique dont la contribution au bon gouvernement est fonction de la richesse et de la vigueur de ses ressources intellectuelles et morales tout autant que de ses pouvoirs d'exécution. On a beaucoup parlé de l'importance de l'apprentissage organisationnel et des possibilités qu'il offre. Mais, comme le faisait remarquer un autre rapport du CCG, l'essence de l'apprentissage organisationnel est la poursuite et l'essor de la véracité au sein des organismes. Lorsque cette valeur n'est pas entretenue, les organismes sont confrontés à une foule de difficultés et finissent par périr. Dans les organismes publics, les discussions franches et les échanges de vues menant à de plus grandes clarifications ou à de nouvelles idées, sont d'autant plus importantes que les enjeux sont plus élevés.

Que les débats soient plus ou moins bien accueillis qu'auparavant au sein de la fonction publique, nous n'en croyons pas moins que le moment est venu de réaffirmer avec conviction que dire la vérité sans crainte aux personnes au pouvoir est une valeur de la fonction publique qui doit être cultivée non seulement dans les échelons supérieurs mais dans l'ensemble de la fonction publique. Créer et entretenir un climat propice au dialogue et à l'échange constructif d'opinions franches est l'un des nombreux aspects importants du leadership des fonctionnaires d'aujourd'hui.

Le leadership exercé auprès des personnes

Pour qui se soucie du rôle et de l'état des valeurs dans la fonction publique, la qualité du leadership exercé

après des personnes devrait constituer une préoccupation centrale, et cela pour une foule de raisons. D'abord, il y a le fait que c'est avant tout par l'exemple des leaders que les valeurs sont transmises, entretenues et renforcées, comme nous le verrons plus loin. Ensuite, il y a le fait que la qualité du leadership des personnes dans la fonction publique constitue une importante pierre de touche des valeurs morales ou, de façon plus générale, de la santé de l'institution. Il nous semble peu probable qu'une fonction publique peu soucieuse des personnes serait une fonction publique animée d'un sens vigoureux des responsabilités envers d'autres choses, ou d'un sens développé de ses obligations.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la qualité du leadership à l'égard du personnel dans la fonction publique a pu subir des pressions au cours des dernières années. Ce sont les mêmes que celles vécues par les organismes d'autres secteurs, mais il faut y ajouter un niveau accru de complexité. La baisse des ressources signifie qu'il y a de plus en plus de fonctionnaires, surtout aux niveaux supérieurs, qui assument des charges de travail de plus en plus lourdes. Les urgences et les contraintes de temps engendrent le stress. L'urgence prime sur l'importance, et l'attention portée aux personnes ainsi que le leadership à l'égard du personnel se situent au bas de la liste des priorités, à un moment où ils devraient figurer en tête de cette liste.

La vérité, c'est que les pressions mêmes qui sont exercées sur les niveaux supérieurs, et qui menacent d'occasionner des surcharges de travail, révèlent l'importance du leadership collégial, la nécessité de faire participer les employés à un nouveau style de travail axé sur la collaboration et le partage du leadership à tous les niveaux de l'organisation. Exercer un leadership, qui engage les employés et les autres dirigeants, à l'échelle de l'organisme, comporte ses propres exigences et commande des compétences particulières. C'est pourquoi on devrait continuer d'insister sur la gestion du personnel et la formation des dirigeants à tous les niveaux de la fonction

publique, mais tout particulièrement, aux niveaux de la direction et de la haute direction. Il importera surtout d'aider les gestionnaires supérieurs à comprendre de quelle façon ces compétences peuvent et devraient être exercées dans le milieu de la fonction publique, en insistant sur la gestion et la reddition de comptes verticale, et sur la manière de les intégrer dans une vie professionnelle de plus en plus exigeante et trépidante. Les compétences en matière de leadership ne peuvent plus être acquises ou conçues isolément. Elles doivent être incorporées dans le cadre des tâches organisationnelles des dirigeants et contribuer visiblement à l'accomplissement de ces tâches.

De toute évidence, l'une des tâches importantes des leaders dans la fonction publique est de communiquer clairement à leurs collaborateurs les buts et le programme d'action de leur organisme. La communication est toutefois une épée à deux tranchants. Elle peut dévoiler, ne fût-ce que par omission, ce que sont les véritables priorités et valeurs. Il est donc essentiel que les valeurs de l'organisme soient valables et véritablement ancrées en lui si l'on veut assurer une communication et un leadership efficaces.

À notre avis, la perception fondamentale qui devrait exister dans la fonction publique à l'égard du personnel est la suivante : les personnes ne doivent pas être traitées comme des instruments, des outils ou des moyens de parvenir à une fin, mais comme des êtres qui ont une valeur en soi. Si nous y croyons, le défi ne sera pas seulement d'assurer une communication efficace mais de garantir que cette valeur soit prise en compte dans les mesures, les politiques, les modalités, les structures et tous les détails de la vie organisationnelle. Au chapitre 3, nous avons laissé entendre que le moment était venu d'examiner les nombreux systèmes, politiques et procédures afin de garantir qu'ils contribuent à nourrir les valeurs et une saine culture dans la fonction publique. De toute évidence, l'une des valeurs fondamentales que devrait encourager l'intégration de ces politiques et systèmes est la croyance que les personnes sont importantes en soi. Et l'un des principaux moyens à utiliser pour ancrer cette valeur dans

l'administration publique est de l'appuyer par des mesures satisfaisantes de reddition de comptes.

Responsabilité du leadership

L'un des principaux bienfaits des nouvelles valeurs et techniques de gestion introduites dans la fonction publique au cours des dix dernières années a été l'importance accordée aux indicateurs de mesure et de rendement. Nous croyons qu'il s'agit là d'un véritable progrès dans la gestion publique, car il permet une plus grande clarté, un réalisme accru, un suivi et une reddition de comptes améliorés. Mesurer présente ses pièges et ses dangers, mais comporte aussi des avantages.

Le premier de ces dangers, bien connu, est le fait qu'on obtient ce qu'on mesure. Si l'on s'attache à mesurer certains aspects du travail de la fonction publique, ce sont ces aspects qui retiendront alors l'attention, au détriment d'autres tout aussi importants, voire plus importants encore. Si on établit, par exemple, une norme selon laquelle il faut répondre au téléphone après trois coups, c'est probablement de cette façon qu'on procédera, mais cela signifiera peut-être qu'on attachera moins d'importance au temps qu'il faudrait prendre, ou à l'attention qu'il faudrait accorder aux personnes qui appellent.

Le second danger est un corollaire du premier et nous préoccupe davantage. C'est le risque de négliger les aspects qui sont difficiles à mesurer et d'accorder une trop grande importance aux aspects plus faciles à mesurer. Les valeurs, le leadership et la saine gestion des personnes figurent parmi les aspects auxquels on n'attache pas suffisamment d'importance, sous prétexte qu'ils sont difficiles à mesurer. Néanmoins, il sera essentiel dans l'avenir que les régimes de reddition de comptes soient bien équilibrés et accordent autant d'importance au leadership et aux valeurs qu'aux autres éléments de la gestion. Il sera donc nécessaire de pouvoir bien mesurer les compétences en matière de leadership. Heureusement, certaines de ces mesures existent déjà. Les enquêtes sur

le climat organisationnel, la rétroaction ascendante et les instruments de rétroaction complets figurent parmi les

« Les enquêtes sur le climat organisationnel, la rétroaction ascendante et les instruments de rétroaction complets figurent parmi les méthodes qui devraient être utilisées couramment aux échelons les plus élevés pour s'assurer que des mesures satisfaisantes du leadership et des compétences en gestion du personnel soient incorporées dans les futurs régimes de reddition de comptes des cadres supérieurs de la fonction publique. »

méthodes qui devraient être utilisées couramment aux échelons les plus élevés pour s'assurer que des mesures satisfaisantes du leadership et des compétences en gestion du personnel soient incorporées dans les futurs régimes de reddition de comptes des cadres supérieurs de la fonction publique.

Ces mesures et systèmes de reddition de comptes auront toutefois peu de conséquences, s'ils ne sont pas perçus comme ayant des répercussions sur les décisions concernant les nominations, les promotions et les récompenses. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, il existe une perception selon laquelle certains gestionnaires supérieurs n'ont pas été tenus responsables de leur leadership en gestion du personnel et ont même été récompensés pour des pratiques qui allaient à l'encontre des valeurs les plus profondes de la fonction publique, telles qu'elles sont présentées dans le présent rapport. S'il y a quelque parcelle de vérité à ces perceptions, cela ne peut qu'éroder gravement les valeurs de la fonction publique.

Après tout, c'est par des gestes et non par des paroles que les valeurs sont le plus efficacement transmises et cultivées. Toutes les belles paroles au sujet de l'importance des personnes n'ont aucun poids à côté de gestes ou de mesures qui laissent entendre le contraire. L'exemple vivant donné par un être humain a, en dernière analyse, beaucoup plus de poids que toute déclaration démentie par les faits.

Rencontrer le bien

Nous avons fait remarquer en début de chapitre que le thème du leadership avait pris pour nous une grande importance en partie parce que nous constatons l'existence d'une ligne de faille de plus en plus marquée entre la haute direction et les autres niveaux de la fonction publique, et en partie parce qu'en songeant à l'importance de codifier ou d'officialiser les valeurs de la fonction publique, nous avons été amenés à examiner l'importance relative des règles et du rôle de modèle joué par les leaders. C'est ce second thème que nous désirons souligner à la fin du présent chapitre, avant de passer à certaines recommandations.

On a fortement tendance à croire que les règles, les codes ou les règlements constituent une réponse adéquate à tout problème ou besoin. Dans de nombreux cas, une telle réponse peut être totalement fautive ou gravement insatisfaisante. À notre avis, pareille démarche serait particulièrement contre-indiquée dans le domaine des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique.

Pour comprendre pourquoi il en est ainsi, il suffit de réfléchir à la façon dont nous en sommes venus à intérioriser les valeurs et à en faire une source de conduite morale, ou de se demander si, comme enfant ou professionnel adulte, nous faisons d'abord l'apprentissage des valeurs par des règles. En fait, nous les apprenons par l'exemple des personnes, par la récompense de l'obéissance et de la discipline et la punition du manquement. Les règles viennent après. Elles codifient et résument ce que nous croyons ou savons déjà, et ne sont qu'une liste de contrôle pratique. Les règles, en soi, ne nous motivent pas, ou elles ne le font qu'à titre auxiliaire, car nous sommes déjà disposés à les respecter.

Nous apprenons à intérioriser et à vivre les valeurs en observant les autres qui sont des modèles à suivre, tels les parents, les professeurs ou d'éminents collègues, ou qui incarnent au jour le jour les valeurs dans nos diverses communautés. Nous apprenons ce qui est bien, non pas en

nous fondant sur des abstractions mais parce que nous rencontrons le bien incarné par les personnes. Des modèles d'exception nous incitent à vivre d'une certaine façon et à nous en tenir à certaines valeurs, et nous sommes encouragés à continuer de le faire par une masse critique d'autres personnes qui pensent et agissent de la même manière. Lorsque les modèles chancellent ou que la masse critique s'atrophie, aucune règle ni règlement ne peut résister à la marée. Nous sommes témoins de situations de ce genre dans des pays où les citoyens ne tiennent à peu près plus compte du déluge de décrets et de règlements qui les assaillent parce que ceux-ci ne sont pas ancrés dans une culture publique et ne reflètent aucun consensus public à l'égard du bien. Nous voyons le contraire se produire dans d'autres collectivités où des normes et règles officielles ont été abolies, mais où les personnes continuent de les appliquer dans leur vie quotidienne parce qu'elles les estiment essentielles à une société saine.

En réfléchissant à la façon dont nous en venons à régir notre propre conduite, nous sommes plus à même de situer l'importance relative du leadership et du rôle que jouent les modèles par rapport aux codes et aux principes. Nous croyons que les codes et les principes ont un rôle à jouer, mais nous estimons qu'ils ne fournissent pas à eux seuls la réponse. Ce qui est beaucoup plus important dans le tableau d'ensemble, c'est la qualité du leadership dans la fonction publique et le calibre des modèles que nous pouvons offrir. Cela est vrai à tous les niveaux de la fonction publique, mais tout particulièrement, aux échelons les plus élevés.

Au niveau des sous-ministres ou des personnes détenant un niveau équivalent, il faut que les fonctionnaires puissent voir des exemples de personnes qu'ils aient le goût d'imiter. Ce qui ne signifie pas que tous les fonctionnaires aspirent à atteindre le même niveau d'excellence : beaucoup n'y songent même pas. Mais, peu importe le niveau auquel nous nous trouvons, nous devrions pouvoir incorporer dans notre propre vie et dans notre conduite professionnelle les valeurs et les principes

incarnés par des personnes oeuvrant aux échelons supérieurs de la fonction publique.

Si les administrateurs généraux et les SMA attachent une grande importance aux membres de leur organisme, les traitent avec dignité et civilité, partagent avec eux toutes les informations pertinentes et les font participer activement à la vie de l'organisation, il est probable que d'autres, à différents niveaux, agiront de même. Si les hauts fonctionnaires incarnent les valeurs de la fonction publique que sont la loyauté, la neutralité, la dévotion à l'endroit du processus démocratique et de l'intérêt public, il y a des chances que d'autres emboîtent le pas. S'ils se montrent engagés à l'égard de l'horizontalité et du partenariat ou renoncent à protéger leur territoire, cette conduite se répandra tout naturellement dans toute l'organisation. S'ils incarnent une vie professionnelle et personnelle équilibrée, ces valeurs seront alors reprises à grande échelle. Si les leaders des organismes montrent qu'ils sont disposés à rendre compte publiquement des actions de leurs employés et ne cherchent pas à transférer la responsabilité ou à pointer un doigt accusateur vers leurs subalternes, les fonctionnaires apprendront alors, en suivant leur exemple, à se comporter de façon digne et responsable.

On pourrait bien sûr, affirmer que le contraire est également vrai. Et nous pouvons ainsi comprendre plus clairement le tort que causent aux valeurs de la fonction publique ceux qui n'ont pas appris à joindre le geste à la parole. Un tel comportement fait beaucoup plus qu'engendrer la déception et le cynisme, ou une perte de confiance et de conviction à l'endroit des valeurs ou des principes exprimés. Il montre que l'insensibilité, l'intimidation ou les raccourcis rapportent, que le favoritisme est récompensé, que la protection de son territoire donne de bons résultats ou que l'intérêt personnel l'emporte sur l'intérêt public.

Pour toutes ces raisons, 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 des

hauts fonctionnaires. Nous sommes d'avis qu'il est peu probable que d'autres initiatives aient une influence durable si le leadership offert à ces niveaux n'arrive pas à incarner, exprimer et soutenir les valeurs les plus importantes de la fonction publique. Nous croyons en outre que si le leadership supérieur contredit ou dément les valeurs qu'il professe, ces valeurs s'estomperont ou ne seront maintenues qu'avec peine.

Pour nous, cela signifie trois choses : premièrement, que les leaders de la fonction publique à tous les niveaux, mais surtout aux échelons supérieurs, devraient être choisis non seulement en fonction de leur efficacité mais également en fonction de leur capacité d'incarner et de symboliser les valeurs profondes de la fonction publique; deuxièmement, que dans le processus d'évaluation, de rétribution et de promotion, la mesure dans laquelle un leader incarne véritablement aux yeux des autres les valeurs de la fonction publique devrait avoir un rôle important voire déterminant à jouer; troisièmement, que dans toutes les activités qui influencent ou façonnent la culture et le discours de la fonction publique supérieure — qu'il s'agisse de programmes de formation et de perfectionnement, de journées de réflexion des administrateurs généraux, de mises à jour des SMA, de réseaux de cadres supérieurs, de communications du Conseil du Trésor ou de journées de réflexion ministérielles — le thème des valeurs de la fonction publique devrait occuper une place prépondérante et être constamment encouragé.

Les fonctionnaires que nous avons entendus sont véritablement en quête de leadership et de gestes symboliques qui reflètent et incarnent des valeurs solides et bien ancrées dans la fonction publique. Le cynisme ou le scepticisme auxquels nous nous sommes heurtés n'étaient généralement qu'une surface. Il masquait un idéalisme déçu en quête d'une vision à laquelle adhérer avec enthousiasme et sincérité.

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction du présent rapport, le Groupe d'étude ne s'est pas donné pour objectif de dresser une liste ou de faire une déclaration des valeurs propres à la fonction publique. Nous cherchions plutôt à dégager, à partir de nos propres discussions ainsi que de nos entretiens avec les fonctionnaires, les questions ou les problèmes importants qui entourent à l'heure actuelle les valeurs pratiquées au sein de la fonction publique.

Nous nous en sommes tenus à notre objectif et les questions d'actualité les plus importantes que nous avons pu relever sont les suivantes : l'évolution du principe de la responsabilité dans une démocratie parlementaire; les rapports entre l'emploi et les valeurs; la tension dynamique entre les valeurs anciennes et nouvelles et la conciliation dont elles doivent constamment faire l'objet; les nouveaux dilemmes déontologiques associés à une culture de service et à l'habilitation; et le défi que représentent le leadership et la gestion des personnes à une époque de changement. Nous avons exploré tour à tour chacun de ces thèmes et avons fait de notre mieux pour cerner les questions et les problèmes associés à chacun ou à plusieurs d'entre eux.

Au fur et à mesure que nous avançons, nous avons cependant constaté que certaines valeurs nous venaient spontanément à l'esprit. Il s'agit des valeurs qu'on associe naturellement à la fonction publique, des valeurs sans lesquelles il est impossible de parler avec pertinence de la fonction publique. Nous voudrions maintenant examiner ces valeurs et les regrouper en quatre « familles ».

Les valeurs de base de la fonction publique

Au cours de notre examen des problèmes abordés dans le présent rapport, nous avons mis à jour un certain nombre de valeurs de la fonction publique qui peuvent être réparties en quatre catégories : les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes. Globalement, ces quatre groupes semblent constituer un ensemble de valeurs de

base pour la fonction publique. En fait, ces familles de valeurs ne se distinguent pas complètement les unes des autres. Elles se chevauchent ou se répètent. En ce sens, ces quatre groupes sont moins des catégories distinctes que des points de convergence qui nous permettent d'observer et de décrire l'univers des valeurs de la fonction publique sous des éclairages différents.

Valeurs démocratiques

Le premier éclairage sous lequel nous pouvons examiner les valeurs de la fonction publique est le plus important car il établit les assises de tout le reste de l'édifice. Cet éclairage est dans notre vocabulaire celui des « valeurs démocratiques ». Nous avons, en effet, redécouvert que le facteur le plus important dans la définition du rôle et des valeurs de la fonction publique du Canada est son titre de dépositaire de la confiance

« Nous avons, en effet, redécouvert que le facteur le plus important dans la définition du rôle et des valeurs de la fonction publique du Canada est son titre de dépositaire de la confiance du public et sa mission démocratique, celle d'aider les ministres, dans le cadre de la loi et de la constitution, à servir le bien commun. »

du public et sa mission démocratique, celle d'aider les ministres, dans le cadre de la loi et de la constitution, à servir le bien commun. Les valeurs de la fonction publique sont largement fonction de son rôle en tant qu'institution canadienne au service d'une démocratie parlementaire typiquement canadienne. Nos valeurs de base sont fondées sur notre conviction que l'autorité, dans une démocratie parlementaire, est entre les mains des titulaires de charge publique qui doivent rendre compte au Parlement.

L'obligation de rendre compte est l'un des fondements d'un gouvernement démocratique doté d'un régime parlementaire. Cette obligation va de pair avec l'autorité. C'est elle qui distingue l'autorité légitime du pouvoir brut, car elle exige des détenteurs du pouvoir qu'ils rendent compte de la façon dont ils l'exercent, de la qualité de leur gouverne et de leurs efforts pour apporter des solutions

aux problèmes et améliorer les choses. Tant les ministres que les fonctionnaires doivent accepter, sur le plan personnel, les conséquences de leurs actes lorsqu'un problème survient du fait qu'ils ont pris des mesures inappropriées ou omis de prendre les mesures qui s'imposaient. Le système repose sur une compréhension mutuelle des sphères d'autorité et de responsabilité de chacun. Les ministres doivent rendre compte au Parlement et les fonctionnaires doivent rendre compte directement ou indirectement aux ministres. Cette relation entre les titulaires de charge publique et les fonctionnaires forme l'assise des valeurs de la fonction publique. Elle définit notre obligation de communiquer aux ministres des renseignements aussi pertinents que possible ainsi que des conseils francs et exhaustifs, pour ensuite mettre en oeuvre avec loyauté et professionnalisme les décisions prises par eux.

Pour être efficaces, les fonctionnaires doivent faire preuve d'autant de loyauté dans la mise en oeuvre que de courage dans les conseils donnés au ministre. La loyauté à l'égard de l'intérêt public, tel que représenté et interprété 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 (par exemple l'intégrité, l'équité, la justice, l'impartialité et ainsi de suite) y sont liées ou en tirent leur force. En tant que dépositaires de la confiance du public, les fonctionnaires sont garants des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par le gouvernement démocratiquement élu et exprimé dans la loi et la constitution. Leurs gestes et leurs paroles ont une incidence sur la vie des Canadiens et sur l'avenir du Canada. Il est donc vital que les fonctionnaires comprennent le système gouvernemental canadien, la nature d'un gouvernement responsable, les relations au sein d'un État fédéral ainsi que le rôle de l'État et ses limites dans le contexte d'une démocratie libérale. Ce qui distingue la fonction publique canadienne des autres organisations, c'est que nos actions doivent se conformer aux exigences de la démocratie canadienne. Les fonctionnaires canadiens doivent, dans toutes leurs

actions, démontrer le respect de la responsabilité ministérielle, des droits et libertés de la personne, des principes du fédéralisme, et des règles de droit.

La fonction publique devrait être animée d'une conviction indéfectible quant à la primauté de la loi, particulièrement la loi constitutionnelle, et du devoir de la défendre avec intégrité, impartialité et discernement. Les fonctions qui ont une influence sur les droits, les obligations et les objectifs publics des citoyens canadiens ne peuvent être exécutées avec légitimité et équité que dans un cadre où priment la loi et l'application régulière des règles et des procédures établies. Au nombre des valeurs importantes que la fonction publique doit préserver et renforcer, il y a une conscience aiguë que les ministres et les responsables publics doivent agir dans le cadre de la loi et des procédures qui servent à renforcer l'autorité des ministres et à préserver l'intégrité, la réputation et la légitimité de la fonction publique en tant qu'institution canadienne importante au service d'un gouvernement démocratique.

C'est ainsi que les fonctionnaires canadiens servent l'intérêt public, et c'est précisément ce service qui motive et lie les divers éléments de la fonction publique comme institution. La notion d'intérêt public est au coeur même de la motivation des fonctionnaires. Elle représente pour la fonction publique ce que la justice et la liberté représentent pour le milieu juridique ou ce que la guérison et la compassion représentent pour le milieu médical. Le désir de servir l'intérêt public est l'un des « fondements normatifs » de l'emploi dans le secteur public et, toute approche qui traite la fonction publique comme une copie du secteur privé risque d'ébranler non seulement la structure de sa motivation, mais, plus important encore, sa capacité de servir le gouvernement démocratique d'une manière conforme à l'éthique et aux principes de la responsabilité. Faire passer l'intérêt public avant son intérêt personnel représente à la fois la récompense et le tribut à payer pour être fonctionnaire.

Puisque le Canada jouit d'une démocratie parlementaire, les principes du gouvernement responsable constituent le sol nourricier des valeurs de la fonction publique. La reddition de comptes aux ministres — et par leur entremise aux citoyens du Canada — les règles de droit, la loyauté envers l'intérêt public sont autant de valeurs démocratiques clés qui sous-tendent la mission de la fonction publique. Au fur et à mesure que les pressions augmentent, que le changement constant sème la confusion, que les actions des fonctionnaires sont de plus en plus scrutées par le public, il devient encore plus important de revitaliser ces valeurs démocratiques de base qui servent d'assises à toutes les autres valeurs de la fonction publique.

Valeurs professionnelles

Étroitement liées à ces valeurs démocratiques fondamentales, il y a ce qu'on pourrait appeler les « valeurs professionnelles » de la fonction publique. La famille des valeurs professionnelles comprend notamment l'excellence, la compétence professionnelle, le perfectionnement, le mérite, l'efficacité, l'économie, la franchise, l'objectivité et l'impartialité, la volonté de dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir, le sens de la mesure et la fidélité à la confiance du public. Les valeurs professionnelles « nouvelles » ou émergentes pourraient comprendre la recherche de la « qualité », l'innovation, l'initiative, la créativité, la débrouillardise, le service au client/citoyen, l'horizontalité, le partenariat, le réseautage et le travail d'équipe. Mais bien souvent ces dernières ne sont que de nouvelles façons d'exprimer d'anciennes valeurs en leur donnant un nouveau visage, ou ne représentent que de nouveaux moyens de parvenir à des fins que l'on a toujours recherchées.

À l'instar de bien des professions, celle de serviteur et de servante de l'État a connu une période de renouvellement longue et parfois pénible. Sur une période de quelques années, la fonction publique s'est redéfinie. Elle a cherché à se munir des outils nécessaires pour servir un intérêt public en évolution, et de la primauté des règles

et des procédures elle est passée à la primauté des principes et des résultats. Afin d'offrir un service plus sensible aux besoins des clients et d'adopter des politiques davantage axées sur les citoyens, elle a cherché à devenir plus « horizontale » dans sa façon de fonctionner, plus orientée vers le service, plus adaptée, souple et ouverte, moins hiérarchique et repliée sur elle-même. Les valeurs représentées par le service, le partenariat, le travail d'équipe, la responsabilisation, la souplesse, ont déjà eu un effet salutaire sur la fonction publique. Elles sont venues remettre en cause les chasses gardées et les règles pointilleuses qui ont parfois entravé la recherche de l'excellence.

L'idéal du service au public constitue l'une des sources les plus profondes de motivation au sein de la fonction publique. Dans la réalité de tous les jours, toutefois, les recouvrements entre les nombreux objectifs du gouvernement peuvent amener les fonctionnaires à porter une attention excessive aux processus et aux procédures, aux dépens du service. La grande contribution de la nouvelle gestion publique axée sur les « clients » est d'avoir aidé à revitaliser l'idée du service dans le secteur public, d'au moins quatre façons : en encourageant les gestionnaires à cerner ce que les bénéficiaires de leurs services veulent vraiment ou ce dont ils ont vraiment besoin; en les poussant à mesurer les résultats et à quel point les bénéficiaires y attachent de l'importance; en obligeant les responsables à reconnaître la présence de « clients internes », et en encourageant les gestionnaires à simplifier ou à coordonner les procédés administratifs de manière à appuyer la prestation des services. L'accent mis sur les résultats et le service favorise également « l'horizontalité » et encourage « l'approche gouvernementale globale » tout en ramenant l'attention sur des aspects importants de l'intérêt public.

Une saine compréhension du concept de service exige une clarification de l'important concept de citoyenneté, et la capacité de faire les distinctions entre citoyens, électeurs, contribuables et « clients ». Bien

entendu, la fonction publique sert les gens sous tous ces aspects. Mais, contrairement aux clients, les citoyens sont titulaires de droits et d'obligations au sein d'une communauté. La citoyenneté solidarise; le « clientélisme » désolidarise. Satisfaire individuellement chaque client n'est pas nécessairement servir le bien commun. Voilà pourquoi, comme nous l'avons fait remarquer, l'obligation de rendre compte aux élus doit toujours primer sur l'obligation de rendre des comptes aux « clients » ou aux intervenants dans la hiérarchie des valeurs de la fonction publique. Le rôle véritable des fonctionnaires n'est pas seulement de servir les « clients » mais d'équilibrer les intérêts des « citoyens » et de préserver leurs droits. Car c'est la somme et l'équilibre de ces intérêts, établis démocratiquement, qui peuvent seuls constituer ce que l'on pourrait appeler l'intérêt public

Du point de vue des valeurs de la fonction publique, il est donc important de se souvenir que gouverner c'est beaucoup plus que servir des « clients ». C'est aussi tenir compte des valeurs canadiennes, des objectifs nationaux, de l'administration de la loi, de l'ordre social, du respect de la loi et de la réglementation, de la conciliation d'objectifs et d'intérêts divergents, de la promotion de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. Et c'est cette constellation plus vaste de concepts et d'objectifs, où s'enracinent toutes les valeurs de la fonction publique, que recouvre la notion d'intérêt public.

La structure des valeurs de la fonction publique devrait, avant tout, inciter les fonctionnaires à accorder leur première allégeance au bien public et à lui donner préséance sur tout intérêt privé ou personnel, car tel est le devoir de tout dépositaire de l'intérêt public. Mais la loyauté est également une affaire de réciprocité. En ce sens, la loyauté est plus susceptible de fleurir dans une fonction publique professionnelle fondée sur des relations à long terme plutôt qu'à court terme. La réalité des compressions de personnel n'est pas incompatible avec ce besoin. Quelle que soit sa taille de demain, une fonction publique professionnelle devra toutefois préserver la masse

critique de personnes qu'il lui faut pour incarner et vivifier les valeurs qui l'animent.

À une époque marquée par le changement, les fonctionnaires doivent veiller à maintenir l'équilibre nécessaire et se souvenir du rôle spécial qu'assume une fonction publique professionnelle en tant que dépositaire de la confiance du public. L'autorité dont nous disposons pour agir nous est déléguée. Nous sommes comptables, non seulement de ce que nous accomplissons mais des moyens que nous prenons pour y arriver. Les renseignements que nous donnons doivent être exacts, nos conseils doivent être objectifs et notre service impartial. La précision, l'objectivité, l'équité, l'équilibre sont autant d'éléments de notre code déontologique. Il existe, sans aucun doute, une multiplicité de règles et de procédures qui n'ont aucune raison d'être précise pour le service au public, et les fonctionnaires doivent continuer à les remettre en question en vue d'éliminer celles qui sont inutiles et qui font obstacle au changement. Mais tout en remettant ces règles en question, les fonctionnaires doivent reconnaître que les règles de droit sont là pour protéger les Canadiens des actions arbitraires des fonctionnaires. Et, au fur et à mesure que des responsabilités accrues sont confiées aux fonctionnaires et que des pouvoirs accrus sont accordés aux organismes de service public, il devient de plus en plus important de bien préciser les pouvoirs, les obligations, les mesures de rendement, et par-dessus tout, les valeurs à respecter.

Revitaliser la fonction publique ce n'est pas choisir entre les valeurs « nouvelles » ou « traditionnelles » du professionnalisme mais trouver le meilleur équilibre possible entre ces valeurs.

Valeurs liées à l'éthique

La troisième famille de valeurs déjà mentionnée est celle des « valeurs liées à l'éthique ». Ces valeurs comprennent notamment l'intégrité, l'honnêteté, l'impartialité, la prise de responsabilité, la reddition de

comptes, la probité, la prudence, la justice, l'équité, l'objectivité, l'altruisme, le don de soi, la fiabilité, la discrétion, le respect de la loi et des procédures établies et la saine gestion des ressources publiques. Les valeurs liées à l'éthique dans la fonction publique ne diffèrent pas de celles que l'on retrouve dans d'autres secteurs ou parties de la société. Elles revêtent cependant un aspect bien particulier à cause de leurs liens avec les valeurs démocratiques et professionnelles.

Une des valeurs les plus fondamentales de la fonction publique est celle de l'intégrité, mais cette valeur n'est pas l'apanage exclusif de la fonction publique. Chaque profession exige la pratique de l'intégrité. La forme d'intégrité propre à la fonction publique est la capacité d'agir comme dépositaire de la confiance publique et de mettre le bien commun au-dessus de tout intérêt ou avantage privé. L'intégrité dans la fonction publique impose également aux fonctionnaires de tous niveaux un engagement envers la vérité et donc l'obligation de dire sans crainte toute la vérité aux détenteurs du pouvoir. Cela veut dire mettre à la disposition des ministres et des autres supérieurs toute la gamme des faits et des conseils qui les aideront à prendre les meilleures décisions possible pour le bien public. Et pour s'acquitter de cette tâche, il faut parfois leur dire, en toute confiance, des choses, qui ne leur plaisent pas nécessairement. Il y a également un lien étroit entre l'intégrité et les valeurs liées aux personnes : l'intégrité est l'ingrédient clé de la confiance nécessaire à l'exercice du leadership et au renouveau de la fonction publique.

Valeurs liées aux personnes

Un dernier éclairage à partir duquel on peut aborder les valeurs de la fonction publique est celui des valeurs liées aux personnes. Il y a un lien étroit entre ces valeurs et les valeurs liées à l'éthique, parce que quiconque se soucie du bien des autres possède sans doute un haut degré d'intégrité, d'équité et de fiabilité. La famille des « valeurs liées aux personnes » comprend à son tour plusieurs sous-groupes qui lui sont propres. Il s'agit

notamment des valeurs existentielles, les valeurs que l'on peut incarner ou vivre, notamment le courage, la modération, le savoir-vivre, la raison, le sens de la mesure, la responsabilité et la compassion. Cette famille comprend également les valeurs que l'on peut manifester ou offrir aux autres, notamment le respect, la bienséance, la civilité, la tolérance, la patience, l'indulgence, la réciprocité, la courtoisie, la réceptivité, l'ouverture, la justice et la sollicitude. Les valeurs liées aux personnes peuvent se manifester dans des styles particuliers de leadership et de gestion qui démontrent entre autres un attachement profond à la participation, à l'engagement, à la collégialité, à la consultation et à la communication. Elles devraient aussi se manifester dans le respect pour les valeurs canadiennes, telles que le respect pour la diversité, le respect pour les langues officielles ou le respect à l'égard d'autres droits collectifs ou individuels. Les valeurs liées aux personnes, tout comme les valeurs liées à l'éthique, ne sont pas l'apanage exclusif de la fonction publique mais acquièrent leurs qualités distinctives par leur mariage avec les valeurs démocratiques et professionnelles. La fonction publique devrait manifester à l'endroit de ses employés les mêmes valeurs de courtoisie, de compassion et de sollicitude qu'elle aspire à offrir aux autres citoyens du Canada.

Au cours de nos discussions, nous sommes revenus sans cesse sur le fait qu'on exige beaucoup des fonctionnaires. Sans doute est-il vrai que la réduction des effectifs, l'insécurité d'emploi et les gels de salaire ne sont pas des problèmes uniques au secteur public, mais les fonctionnaires ont dû composer avec ces défis dans le contexte d'un débat public qui a souvent tourné à la critique. On n'a pas assez souligné l'importance de la fonction publique pour le Canada et pour les Canadiens, la qualité de ses effectifs, le dévouement et le travail acharné de ses membres, et la difficulté des défis qu'ils doivent relever. Et trop souvent on a procédé à la réduction des effectifs sans manifester un respect suffisant pour ceux qui sont touchés ou déplacés, ou pour ceux qui restent.

Le succès de toute organisation dépend de sa capacité d'attirer et de former des gens qui peuvent travailler ensemble, partager les mêmes valeurs et viser un objectif commun. Dans une institution comme la fonction publique, fondée sur des relations de confiance et sur les « valeurs liées aux personnes », le respect de la dignité de chaque personne et la reconnaissance de sa valeur deviennent encore beaucoup plus importants. Les fonctionnaires doivent être perçus comme agissant de façon équitable et impartiale dans tous leurs rapports, mais ils doivent eux aussi avoir l'impression d'être traités avec équité et respect. Une fonction publique professionnelle repose sur une masse critique de fonctionnaires de carrière dévoués et porteurs de ses valeurs, mais elle doit pouvoir compter aussi sur des recrues qui apportent une nouvelle énergie et des idées fraîches, sur un régime de ressources humaines équitable, transparent, fondé sur le mérite et qui encourage la formation et le perfectionnement continu, demande des comptes aux gens, reconnaît l'excellence, admet ses erreurs et sait célébrer les succès.

Le leadership dans la fonction publique fait face à des défis de taille. Les chefs de file de la fonction publique constituent souvent le lien entre leurs collègues fonctionnaires et les titulaires de charge publique, transmettant les messages dans les deux sens, établissant un équilibre entre les pressions diverses qui se font concurrence, se faisant les gardiens des renseignements privés tout en cherchant à s'assurer que les fonctionnaires disposent de l'information dont ils ont besoin, travaillant dans l'intérêt de leur ministère tout en ne perdant pas de vue l'intérêt de l'ensemble du gouvernement. On demande aux chefs de file de la fonction publique d'ouvrir de nouveaux horizons et de promouvoir un climat plus ouvert et créatif. Apprendre de ses erreurs devient dès lors inévitable. Mais les fonctionnaires sont appelés à accepter une plus grande obligation de rendre compte au public dans un milieu qui souvent ne pardonne pas les erreurs. Alors que par le passé le prix à payer pour ses erreurs demeurait une affaire privée dont le public n'avait pas connaissance,

c'est moins le cas aujourd'hui. Et au moment où leur fardeau redditionnel s'accroît, les chefs de file de la fonction publique ont en même temps l'obligation d'exemplifier toutes les valeurs de la fonction publique, aussi bien les valeurs démocratiques et éthiques que les valeurs liées aux personnes. Ce qui veut dire que ces leaders doivent, avant tout, donner l'exemple du respect à la fois pour la fonction publique en tant qu'institution dans une démocratie parlementaire, et pour les personnes qui en font partie.

Il n'y a rien de plus important pour l'enrichissement des valeurs de la fonction publique que la qualité de ses leaders. Premièrement, c'est de leur leadership que dépend la mise en oeuvre des valeurs liées aux personnes, et ces valeurs jouent un rôle important pour activer l'ensemble plus vaste des valeurs de la fonction publique. Les personnes traitées avec respect, sollicitude, justice, civilité et intégrité seront davantage portées à manifester ces mêmes valeurs lorsqu'elles exécutent l'ensemble des tâches liées à la fonction publique. Le contraire est aussi vrai. Deuxièmement, les fonctionnaires sont inspirés beaucoup plus par les exemples concrets que par les principes abstraits. Les principes contredits par la vie et par la conduite des supérieurs sont plus qu'inutiles : ils peuvent saper la confiance et engendrer un cynisme corrosif à l'égard des valeurs ou de la fonction publique elle-même. Pour faire en sorte que les dirigeants exemplifient les valeurs de la fonction publique, y compris les valeurs liées aux personnes, il faut que la fonction publique établisse des structures redditionnelles adéquates pour toute la gamme des valeurs qu'elle professe. Elle doit s'assurer — et prouver par ses actes — que les valeurs de la fonction publique jouent un rôle de premier plan dans les processus de recrutement, de nomination, d'évaluation, de promotion et de récompense. À long terme, il n'y a sans doute aucun autre facteur qui puisse à lui seul avoir plus d'impact sur la qualité et la vitalité des valeurs dans la fonction publique.

Ces quatre familles de valeurs chevauchantes, soit les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes, semblent, à notre avis, constituer un groupe de valeurs de base pour tout le secteur public.

Elles peuvent, bien sûr, se manifester de façons différentes selon les circonstances et les lieux, mais nous y voyons quand même les valeurs qui définissent la nature même de la fonction publique. Si tel est le cas, toutes les organisations du secteur public ainsi que tous les types

« ... 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. »

d'organisations — ministères traditionnels ou nouvelles agences — devraient les respecter et avoir à rendre compte de la façon dont ils les appliquent. 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.

Les valeurs de base ne devraient pas être confondues avec les politiques ou les mécanismes mis en place pour les protéger. Les politiques peuvent et doivent évoluer; ce n'est pas le cas des valeurs de base. À une époque de transformations, il peut être nécessaire de les clarifier, de les réaffirmer ou de les exprimer de manière différente. Et trop souvent dans le passé, les règles de l'administration publique ont pris une importance plus grande que les valeurs qu'elles étaient censées servir. Mais au fur et à mesure qu'elle parviendra à dépendre un peu moins de règles et de règlements centralisés, la fonction publique prendra une conscience plus aiguë des valeurs et des objectifs qui les inspirent. La chose est particulièrement vraie pour ce qui est des instances nouvelles, établies ou conçues pour favoriser une plus grande souplesse et plus de délégation que dans le passé.

L'avenir de la fonction publique dépendra dans une grande mesure du degré de confiance dont elle parviendra à entourer sa mission en tant qu'institution publique de première importance. À notre avis, il ne sera possible de maintenir un haut degré de confiance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public, qu'en accordant une attention systématique aux valeurs de la fonction publique. Et la chose sera encore plus vraie lorsque les fonctionnaires en viendront à exercer leurs responsabilités dans un contexte plus ouvert au public.

Les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes sont fondamentales et devraient être une force unificatrice pour la fonction publique. Mais, d'une institution à l'autre, l'accent mis sur

« Les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes sont fondamentales et devraient être une force unificatrice pour la fonction publique. Mais, d'une institution à l'autre, l'accent mis sur ces valeurs, leur dosage ainsi que les méthodes employées pour les appliquer ou les exprimer pourront varier. Il n'y a rien d'incompatible entre des valeurs communes et une diversité éventuellement grandissante de sous-groupes culturels dans la fonction publique... »

ces valeurs, leur dosage ainsi que les méthodes employées pour les appliquer ou les exprimer pourront varier. Il n'y a rien d'incompatible entre des valeurs communes et une diversité éventuellement grandissante de sous-groupes culturels dans la fonction publique, à mesure que de nouvelles structures seront créées pour les ministères ou organismes. La prudence et la probité, par exemple, sont des valeurs universelles de la fonction publique, mais elles s'exprimeront sans doute de manières différentes selon les tâches à accomplir. Comme le dit si bien Christopher Pollitt dans un autre rapport de recherche du CCG : « Je ne tiens pas à ce qu'un entrepreneur s'occupe de ma pension (ou de celle de mes grands-parents), mais je ne veux pas non plus qu'un bureaucrate prudent soit chargé de conduire un

camion de pompier ou d'accorder des primes d'encouragement aux inventeurs. La question n'est pas de savoir comment appliquer un ensemble de techniques magiques à la grandeur de la fonction publique, mais plutôt de voir quelle serait, pour chaque cas, la combinaison à établir entre les fonctions, la forme et la culture. Ce discours est sans doute moins enlevé, mais plus utile. »

Les pressions exercées sur les valeurs

Les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes ont beau être, comme nous le prétendons, les valeurs de base de la fonction publique, il n'y a aucun doute dans notre esprit qu'elles sont également en butte à de nombreuses pressions. L'une d'elles est le stress que provoque la surcharge de travail.

De nombreux fonctionnaires doivent traiter de dossiers de plus en plus complexes et qui évoluent de plus en plus rapidement alors qu'ils disposent de moins en moins de temps pour agir. On les presse de réduire les effectifs, de réorganiser et de faire plus avec moins de ressources. Les exigences des ministres et des citoyens ne cessent d'augmenter, tout comme celles des employés. Sans compter les demandes de plus en plus fréquentes (par ailleurs bienvenues) de la part du centre de participer aux activités générales et horizontales du gouvernement.

Le manque de temps est la source de nombreux problèmes. Des erreurs peuvent être commises du simple fait de la fatigue ou du rythme des événements. Moins on dispose de temps, moins on peut tenir de consultations, moins on peut participer aux décisions et moins on peut compter sur des analyses poussées. Comme on doit prendre les décisions rapidement, on procède souvent à partir du haut, en suivant la hiérarchie, et les employés finissent par sentir qu'ils sont moins des collaborateurs et des intervenants appréciés que des ressources corvéables qui peuvent être ignorées ou mises au rancart.

Comme les dossiers sont complexes et qu'il y a peu de temps pour les traiter, il peut arriver que l'on n'accorde pas toute l'attention voulue à leurs incidences ou conséquences sur le plan des valeurs de la fonction publique. Et, lorsque des erreurs de cette nature sont commises, les personnes touchées sont peu portées à faire preuve de tolérance. Les personnes soumises au stress réagissent vivement lorsque leurs intérêts sont mis en cause et elles oublient qu'il peut y avoir de nombreuses autres façons légitimes d'envisager une situation. Elles ne prennent pas le temps de penser aux conflits possibles entre les valeurs elles-mêmes et aux choix difficiles que cela impose. Pour cette raison, elles sont portées à être moins compréhensives et indulgentes qu'elles le seraient normalement.

Un grand nombre de pressions exercées sur les valeurs de la fonction publique viennent de l'extérieur. Certaines naissent de grandes tendances comme la globalisation, qui font augmenter le rythme du changement, bousculent les institutions et perturbent les procédures établies. La fonction publique subit également l'influence des grandes transformations que connaissent les valeurs sociales en butte à un scepticisme et à un relativisme croissant. Un monde où il y a de moins en moins d'absolus est un monde où il est plus difficile d'entretenir des valeurs organisationnelles, notamment les valeurs associées à la citoyenneté, à la conduite des affaires publiques et à la fonction publique.

Le scepticisme grandissant manifesté à l'endroit de l'autorité en général a une incidence particulière sur les valeurs de la fonction publique car il mine la légitimité du gouvernement. La fonction publique ne cesse d'être la cible de critiques et de dénigrement venant de l'extérieur, qui ébranlent sa confiance et minent son moral. Nombreux sont les gens qui croient que la fonction publique est repliée sur elle-même, égocentrique et portée au gaspillage, et nous avons rencontré des fonctionnaires qui partagent cet avis. La confiance à l'égard des valeurs et principes de la fonction publique est de même affectée par le prestige grandissant « du marché » et des valeurs

du secteur privé. La pénétration rapide dans l'administration publique de la terminologie de l'entreprise et des techniques de gestion du secteur privé démontre que l'on cherche vraiment à apporter des améliorations. Mais elle reflète également une tentative désespérée de retrouver une légitimité perdue en affublant la fonction publique d'accoutrements empruntés au marché et à l'entreprise.

Comme si le déclin général de la légitimité du gouvernement et du secteur public en général n'était pas assez, les valeurs de la fonction publique canadienne subissent également le contrecoup d'un recul dans la compréhension des principes et des pratiques du gouvernement responsable. Les caractéristiques essentielles d'un gouvernement parlementaire et les relations qui le sous-tendent sont des choses auxquelles on est de moins en moins sensible ou avec lesquelles on est de moins en moins familier. Et cette situation ne touche pas simplement le grand public ou les médias. Elle touche également les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires.

Ces diverses influences — et il y en a sans doute beaucoup d'autres que nous n'avons pas mentionnées — se sont accumulées pour créer ou exacerber les cinq défis ou domaines problématiques examinés dans les différents chapitres du présent rapport. Il en résulte que même si les valeurs de la fonction publique n'ont jamais été aussi importantes, elles n'ont jamais été exposées à autant de pressions qu'aujourd'hui.

Dire qu'il y a une crise ne serait pas exact : ce ne serait pas rendre justice à la grande majorité des fonctionnaires qui tous les jours vivent et incarnent, dans des circonstances très difficiles, les solides valeurs de la fonction publique. Nous avons voulu éviter ce terme. Il n'en reste pas moins qu'aux yeux du Groupe d'étude, la fonction publique en est arrivée à un point où des mesures s'imposent pour clarifier et réaffirmer les valeurs qui la sous-tendent.

Si les valeurs de la fonction publique sont influencées par l'effritement de la légitimité du gouvernement, elles peuvent également aider à rétablir cette légitimité. Les

« Les institutions publiques jouiront à nouveau de toute la confiance des citoyens si les fonctionnaires peuvent eux-mêmes parvenir à retrouver leur fierté. Une fierté que pourrait nourrir une réaffirmation du rôle de fiduciaire de la confiance du public qui définit l'essence même de la fonction publique. »

institutions publiques jouiront à nouveau de toute la confiance des citoyens si les fonctionnaires peuvent eux-mêmes parvenir à retrouver leur fierté. Une fierté que pourrait nourrir une réaffirmation du rôle de fiduciaire de la confiance du public qui définit l'essence même de la fonction publique. C'est là une tâche que les fonctionnaires ne peuvent toutefois accomplir seuls.

Un énoncé de principes

Nous avons insisté à maintes reprises dans le présent rapport sur les limites des codes et des règles lorsqu'il est question des valeurs dans la fonction publique. Nous avons voulu faire comprendre — et nous y reviendrons encore — que les énoncés abstraits sont moins puissants que les modèles vivants et les pratiques uniformément respectées et que, en l'absence d'un tel support, les énoncés ne servent pas à grand-chose. Pour cette raison, nous avons insisté sur l'importance capitale du leadership et de l'exemple ainsi que des pratiques qui les encouragent et les récompensent.

Nous avons cependant affirmé que de tels énoncés ont leur place. Ils sont même essentiels dans certaines circonstances et à certaines fins. À notre avis, nous vivons aujourd'hui ce genre de circonstances, car ce qu'il nous faut, c'est quelque chose qui va au-delà de la fonction publique elle-même, quelque chose qui aide à la relier au cadre plus général du régime parlementaire canadien.

À notre avis, il conviendrait après une période appropriée de préparation dont nous parlerons plus loin,

que le gouvernement et le Parlement du Canada adoptent un énoncé de principes pour la fonction publique ou un code de la fonction publique. Un tel énoncé de principes ne devrait pas porter sur les conflits d'intérêts ou d'autres questions d'ordre déontologique. Nous disposons déjà de directives sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat qui s'appliquent à la fonction publique. Sans doute faudrait-il prendre des mesures pour que les fonctionnaires soient plus familiers avec ces directives et qu'ils les comprennent mieux, mais elles existent déjà. L'énoncé dont nous parlons devrait avoir un objectif beaucoup plus élevé. Il devrait viser par-dessus tout à définir le rôle de la fonction publique à l'intérieur des principes du fédéralisme et du gouvernement responsable, de façon à ancrer la fonction publique dans ses valeurs primordiales, celles que nous avons appelées les « valeurs démocratiques ».

Nous avons examiné les codes de la fonction publique de plusieurs pays et organismes répondants, notamment le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada. Certains codes mettent trop l'accent sur l'éthique ou sur les questions de gestion. Le projet de code de la fonction publique du Royaume-Uni constitue, à notre avis, un exemple utile. [Ce code est reproduit à l'annexe 3 du présent rapport.] Au nombre des qualités du document britannique, il y a le fait qu'il est concis et surtout qu'il se concentre principalement sur les principes du gouvernement responsable : les rapports entre les fonctionnaires et les ministres et la responsabilité des ministres à l'égard du Parlement. Les autres tâches des fonctionnaires sont enracinées dans ces principes premiers et y sont étroitement liées. Une caractéristique intéressante du code britannique, qui pourrait en faire un modèle utile pour le Canada, est le fait que ce code énonce non seulement les obligations des fonctionnaires à l'égard des ministres, mais aussi les obligations des ministres à l'égard des fonctionnaires. Par exemple, il précise qu'il incombe aux ministres de respecter l'impartialité politique de la fonction publique, de ne pas demander aux fonctionnaires de poser des gestes qui seraient contraires au code et de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires lorsqu'il s'agit de prendre les

décisions. En cherchant à tirer des leçons de l'exemple du Royaume-Uni, il faudra se rappeler toutefois que celui-ci est un État unitaire et non une fédération.

Nous sommes d'avis qu'un énoncé de principes ou un code de cette nature aiderait non seulement à mettre en place de solides assises pour les valeurs de la fonction publique, mais établirait aussi un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement et le Parlement du Canada. Dans le cas du Canada, il conviendrait, selon nous, qu'un tel énoncé décrive les principes qui régissent les relations entre les fonctionnaires et le Parlement, surtout les comités parlementaires. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2

« ...un énoncé de principes ou un code de cette nature aiderait non seulement à mettre en place de solides assises pour les valeurs de la fonction publique, mais établirait aussi un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement et le Parlement du Canada. »

il s'agit là d'une activité où les valeurs et les conventions de la fonction publique ont été soumises à des pressions considérables au cours des dernières années et un énoncé public appuyé par le gouvernement et le Parlement du Canada ferait beaucoup pour clarifier leur fondement, surtout en préparation des nouveaux organismes d'exécution de programmes qu'on veut mettre sur pied.

Un énoncé de principes pour la fonction publique pourrait également prévoir, à l'instar du code britannique, des mécanismes de recours du type que nous avons recommandé au chapitre 5 et qui seraient à la disposition des fonctionnaires qui estiment qu'on leur demande de poser des gestes contraires aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique.

Un énoncé de principes pour la fonction publique ne devrait pas, toutefois, essayer de couvrir trop d'aspects. Plus il sera encombré de détails administratifs ou autres, moins il sera utile et plus rapidement il deviendra désuet. L'énoncé idéal serait succinct, noble de ton et de formulation, axé sur les grands principes de la fonction

publique et conçu pour durer. Les autres questions pourraient être réglées par d'autres moyens, notamment par les voies normales du leadership et du dialogue au sein de la fonction publique elle-même.

Même si nous sommes d'avis qu'un énoncé des grands principes de la fonction publique, appuyés par le gouvernement et le Parlement du Canada, est ce qu'il faut maintenant pour consolider les assises des valeurs de la fonction publique, et leur servir de référence, nous ne pensons pas qu'il convienne de procéder à son adoption dès aujourd'hui. Nous proposons une échéance d'un an à partir de la date de publication du présent rapport. Entre temps, afin de préparer le terrain pour un tel énoncé et pour aider les gens à mieux connaître et comprendre les valeurs de la fonction publique, nous proposons un processus de discussions qui serait entamé dès maintenant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique.

Les étapes suivantes

Dans l'introduction au présent rapport, nous avons utilisé l'image d'un dialogue franc pour décrire le processus auquel nous avons participé au cours de l'année passée. Le parcours a été pour nous remarquable et la fonction publique dans son ensemble devrait envisager maintenant de l'entreprendre à son tour. Au cours de l'année qui vient, il conviendrait, selon nous, d'entamer un vaste et franc dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, en utilisant le rapport du Groupe d'étude comme point de départ. Nous croyons qu'un tel dialogue nous entraînerait à discuter toute une panoplie de questions importantes qui touchent l'ensemble de la fonction publique, telles le harcèlement, la discrimination et les conflits en matière de gestion de l'information (l'ouverture et la confidentialité).

Ce dialogue sur les valeurs devrait commencer aux échelons supérieurs. Des discussions en profondeur sur les valeurs devraient être entreprises par les sous-ministres, et des perspectives sur les valeurs devraient être intégrées

à d'autres initiatives de renouveau dans la fonction publique, notamment les initiatives en matière de services, les réformes structurelles et organisationnelles et toute révision des régimes d'emploi ou de gestion des ressources humaines. De telles discussions axées sur les valeurs ne pourront que nourrir et renforcer le renouveau.

Le dialogue devrait également s'étendre, dans toute la mesure du possible, à la totalité de la fonction publique. Ce processus plus large pourrait être coordonné sous une autorité centrale, mais il pourrait également être facilité par le Centre canadien de gestion (au moins au niveau exécutif), au moyen d'un éventail de techniques, d'instruments et de tribunes qui permettraient de rejoindre le plus grand nombre possible de fonctionnaires aussi bien à Ottawa que dans toutes les régions du Canada.

Au sein des ministères et des organismes, nous suggérons que chaque administrateur général mette en place un processus interne de discussion, ouvert et audacieux pour que revive le dialogue franc dont nous avons pu profiter nous-mêmes et qui devrait faire partie de la culture d'une fonction publique empreinte du courage de dire la vérité à ceux qui sont au pouvoir.

Le dialogue que nous proposons ne devrait pas se tenir seulement à l'intérieur de la fonction publique. Vu qu'il faut un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement et le Parlement du Canada, il conviendrait selon nous d'entamer aussi un dialogue avec les ministres et les députés. Ce processus viserait à mettre au point un énoncé des principes de la fonction publique comme celui dont il a été question dans la section précédente, énoncé ou code qui pourrait être adopté éventuellement par le gouvernement et le Parlement du Canada. Cette discussion pourrait également engager d'autres intervenants comme les syndicats de la fonction publique, des dirigeants du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des universitaires reconnus.

Nous proposons qu'à l'issue d'une année de discussions générales menées aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, l'on procède à l'adoption d'un énoncé de principes pour la fonction publique. Cet énoncé ne marquerait pas la fin mais le début de ce qui devra être un processus permanent d'examen et de culture des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. Afin qu'il y ait un point central où concentrer cette attention, nous proposons qu'après l'adoption de l'énoncé de principes, un bureau soit établi pour fournir des conseils aux dirigeants et aux gestionnaires de la fonction publique en matière de valeurs et d'éthique dans la fonction publique, pour réunir les renseignements nécessaires et pour coordonner l'application des principes. Ce bureau pourrait également offrir, pour l'ensemble de la fonction publique, une sorte de recours confidentiel ou de mécanisme d'appel, de façon à appuyer et conseiller les fonctionnaires qui estiment qu'on leur demande de poser des gestes contraires aux valeurs saines et à l'éthique de la fonction publique.

La principale responsabilité quant à l'attention apportée aux valeurs de la fonction publique appartiendra aux gestionnaires et aux dirigeants de la fonction publique, surtout aux sous-ministres. C'est à eux qu'il incombera, plus qu'à quiconque, d'articuler les valeurs de la fonction publique, de mener par l'exemple, de se mériter

« Au sein de chaque ministère, une personne devrait être désignée ou un bureau devrait être établi à un niveau supérieur pour fournir aide et conseils, et veiller au respect et au rôle des valeurs et de l'éthique de la fonction publique au sein du ministère. Chaque ministère et organisme devrait également établir des modalités de recours ou un mécanisme d'appel qui seraient à la disposition des employés des ministères qui s'inquiètent de violations possibles des valeurs ou de l'éthique de la fonction publique. »

la confiance de leurs collègues, et d'encourager un dialogue continu. Les sous-ministres devraient s'assurer que les valeurs de base de la fonction publique soient comprises, respectées et incarnées dans leurs ministères

et ils devraient rendre des comptes à cet égard. La mesure dans laquelle ils s'acquittent de cette tâche devrait constituer l'un des principaux critères de nomination, d'évaluation du rendement, de discipline et de promotion. Au sein de chaque ministère, une personne devrait être désignée ou un bureau devrait être établi à un niveau supérieur pour fournir aide et conseils, et veiller au respect et au rôle des valeurs et de l'éthique de la fonction publique au sein du ministère. Chaque ministère et organisme devrait également établir des modalités de recours ou un mécanisme d'appel qui seraient à la disposition des employés des ministères qui s'inquiètent de violations possibles des valeurs ou de l'éthique de la fonction publique.

D'autres activités devraient également se poursuivre durant les années qui viennent et au-delà. Les valeurs et l'éthique dans la fonction publique constituent un sujet d'étude permanent, surtout pour évaluer ce qui se fait dans les autres pays parlementaires. Ces travaux de recherche devraient être entrepris ou parrainés par des organismes comme le CCG et le Conseil du Trésor.

Il faut également offrir, de façon continue, de la formation et du perfectionnement dans le domaine des valeurs et de l'éthique, à tous les échelons, autant dans la fonction publique en général qu'au sein des programmes ministériels. Les programmes d'orientation à tous les niveaux devraient accorder une juste place aux questions et aux débats entourant les valeurs. En outre, une gamme d'autres programmes, méthodologies et approches devraient être mis au point par le CCG, la FPC et les responsables ministériels de la formation afin de promouvoir une meilleure compréhension du rôle des valeurs dans la fonction publique. Une telle formation ou de telles activités de perfectionnement devraient porter essentiellement sur les façons d'aborder les valeurs et l'éthique, les moyens à prendre pour tirer au clair les questions de valeurs et d'éthique dans la fonction publique et la marche à suivre pour régler les dilemmes et les conflits moraux. Cette formation devrait mettre l'accent sur le contexte gouvernemental particulier où se vivent les

valeurs, afin d'aider les fonctionnaires à relier les valeurs et l'éthique aux grands objectifs de la fonction publique en tant que dépositaire de la confiance du public. Des mesures spéciales sont peut-être nécessaires, voire urgentes à court terme, pour donner plus de formation et d'explications dans tous les ministères sur les codes régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Les directives actuelles sont solides, mais elles ne sont pas bien comprises. Dans un climat de prises de contrôle par les employés, de partenariats et de nouvelles méthodes de prestation des services, les questions de conflits d'intérêts sont subtiles, complexes et généralisées. Il faut que les fonctionnaires en saisissent mieux tous les aspects et comprennent plus clairement les modalités d'application du cadre actuel. Il s'agit là d'un domaine où le Conseil du Trésor devrait travailler plus activement à apporter l'aide nécessaire aux dirigeants et aux gestionnaires de la fonction publique, de façon à ce qu'ils puissent exercer auprès de leurs employés le rôle de leadership qu'il faut dans le domaine de l'éthique.

De solides assises

La fonction publique est une vocation spéciale. Tous n'y sont pas appelés. Ceux qui s'y dévouent y trouvent un sens et une satisfaction qu'il n'est pas possible de retrouver ailleurs. Mais les récompenses ne sont pas matérielles. Elles sont morales et psychologiques, peut-être même spirituelles. Ce sont les récompenses intangibles que procure le sentiment de consacrer sa vie au service du pays, à la conduite des affaires de l'État, à la poursuite d'objectifs publics petits et grands et à l'accomplissement du bien commun.

Comme dans le cas des autres professions, il y a un prix à payer pour goûter les récompenses de cette vocation spéciale. Ce prix, c'est la nécessité de se soumettre à des normes très élevées de conduite professionnelle, d'accepter le regard scrutateur du public, de lui rendre des comptes, d'apprendre à être dépositaire de la confiance du public et à mettre le bien commun au-dessus du bien particulier, de respecter l'autorité de

la loi et de la volonté démocratique, et de s'intégrer à un milieu qui considère tout cela comme d'indispensables conditions à une saine conduite des affaires publiques. Pour les fonctionnaires, ces valeurs de la fonction publique sont à la fois le prix à payer et la récompense à recevoir.

Un milieu animé d'idéaux élevés connaîtra à coup sûr des moments de déception ou de découragement. Les gens ne sont pas parfaits; les choix sont difficiles; la voie à prendre n'est pas toujours claire; les débats entourant la défense des politiques publiques sont souvent désagréables, parfois acerbes; et la pression qui accompagne la conduite des affaires publiques est énorme. Dans de telles circonstances, il peut arriver que les mesures ou les décisions retenues ne soient pas à la hauteur de l'idéal ou donnent l'impression de ne pas l'être. Dans de telles situations, ceux qui se sont voués à l'idéal peuvent se sentir trahis. Ils peuvent réagir sévèrement, se dire que tout l'édifice des valeurs n'était qu'un château de cartes et se livrer au scepticisme, au cynisme ou à l'indifférence.

Une fonction publique solide, bien enracinée dans ses valeurs, saura surmonter ces moments d'épreuve, retrouver son équilibre et réaffirmer sa vocation. La fonction publique et les valeurs de la fonction publique ne peuvent pas être uniquement jugées à partir des situations qui incitent à dire que la profession n'a pas été à la hauteur de ses idéaux. De telles situations sont inévitables chez les humains. Mais il faut également juger une institution selon ses aspirations, sa détermination à les maintenir élevées et ses efforts pour les réaliser.

Les moments de découragement pourraient être moins fréquents et moins pénibles si les gens étaient davantage conscients de la façon dont les valeurs interagissent ou entrent en conflit dans toute décision ou action humaine. Les choix que l'on fait dans la vie concernent souvent des situations où l'on ne peut pas dire qu'une chose est franchement mauvaise et qu'une autre est clairement bonne. Il faut souvent choisir entre des réalités qui sont aussi bonnes les unes que les autres mais qui souvent se

font concurrence. La liberté et l'égalité sont deux bonnes choses, mais il leur arrive de s'opposer et tout choix à faire entre elles comportera nécessairement des compromis. La situation est la même dans le cas des valeurs de la fonction publique. Chaque fois qu'il y a un choix à faire dans la fonction publique, il y a une multiplicité de valeurs qui interviennent et chacune doit être pesée à son juste poids. Ceux qui ont les yeux rivés sur une seule de ces valeurs peuvent perdre de vue l'importance qui devrait être accordée, ou qui l'a déjà été, à d'autres valeurs importantes.

Si nous étions plus conscients de la manière dont les valeurs entrent en conflit, nous saisirions davantage la complexité de nos propres situations et des décisions que nous devons prendre nous-mêmes. Nous pourrions également faire preuve de plus d'indulgence envers les autres, surtout ceux qui doivent assumer des responsabilités très lourdes, car nous serions davantage conscients des compromis douloureux qu'il faut faire et de l'équilibre délicat auquel il faut parvenir à chaque fois qu'il y a une décision importante à prendre.

S'il y a lieu de se montrer plus compréhensif, il y a lieu aussi de se montrer exigeants en matière de leadership. C'est avant tout grâce à l'exemple et au leadership que les valeurs sont dynamisées dans la vie de tous les jours et deviennent partie intégrante du comportement réel d'une communauté de personnes. Le leadership ne vient pas seulement d'en haut. De fait, à l'heure actuelle, il nous semble qu'une bonne partie du leadership dans le domaine des valeurs vient des fonctionnaires subalternes qui vivent les valeurs de la fonction publique dans leur travail quotidien et se demandent parfois si les échelons plus élevés du service partagent ces mêmes valeurs. Ce dont ils ont besoin et ce qu'ils demandent ce sont des gestes, des symboles et des actions capables de les convaincre que les valeurs de la fonction publique sont importantes et se vivent à tous les échelons de la hiérarchie.

Une façon pour les dirigeants de la fonction publique de répondre à ce besoin sera de faire preuve de leadership pour appuyer et stimuler les discussions et les interventions sur les valeurs de la fonction publique, au cours de l'année qui suivra la publication du présent rapport et au-delà. Assumer que la question des valeurs a reçu toute l'attention voulue dans un seul rapport, ou même dans un éventuel énoncé de principes pour la fonction publique, serait un bien mauvais service à nous rendre. Ce ne sont là que les premières étapes du long processus qui permettra de donner forme à la fonction publique de demain.

Si le leadership et l'exemple venant d'en haut se manifestent et se maintiennent, nous croyons qu'ils susciteront une ouverture réelle et enthousiaste aux autres échelons de la fonction publique. Le cynisme ou le scepticisme que nous avons rencontré n'a rien à notre avis d'une vague de fond. Lorsqu'il se manifeste, il ne semble être bien souvent qu'un mince couvercle protecteur sur un puits profond d'idéalisme à l'égard de la fonction publique, un idéalisme qui ne demande qu'à être mis à contribution et transformé en engagement permanent, pour peu qu'il soit soutenu par des gestes cohérents et des exemples venus d'en haut.

En redécouvrant et en réaffirmant ces valeurs, non seulement en paroles mais aussi par des gestes, la fonction publique fera beaucoup pour régler le problème de légitimité publique qui nuit de nos jours à l'exercice de l'autorité. La situation est en partie de nature cyclique. Elle s'inscrit dans les vagues successives de confiance exagérée et d'amère déception qui déferlent sur toutes les institutions sociales. Elle va finir par se rétablir et, au nombre des choses qui aideront à restaurer la confiance du public, il faut placer la force et la clarté avec lesquelles la fonction publique osera réaffirmer sa vocation et les valeurs qui la sous-tendent. Si le déclin de la légitimité ébranle les valeurs ou les remet en question, un renouveau des valeurs de la fonction publique peut, au contraire, créer des conditions propices à un retour du pendule de la légitimité.

À notre avis, le renouveau de la fonction publique ne peut être le fait de nouvelles techniques ou de nouvelles méthodes de gestion publique. Celles-ci sont importantes, voire indispensables, mais elles représentent le glaçage sur le gâteau, la superstructure, la manifestation extérieure d'une réalité interne. Elles demeureront stériles — ou pire, elles entraîneront la fonction publique dans de mauvaises directions — si elles ne sont pas animées de l'intérieur par de solides valeurs liées au service public.

Le renouveau doit venir d'abord de l'intérieur : de valeurs sciemment entretenues et quotidiennement pratiquées; de valeurs profondément enracinées dans notre propre système de gouvernement, de valeurs qui aident la fonction publique à redécouvrir sa nature, sa raison d'être et ses attributions; de valeurs qui nous aident à faire du service public une noble vocation. Voilà les assises solides 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.

Principes

Chaque employé doit se conformer aux principes suivants :

1. il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles de façon à préserver et à faire accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;
2. il doit avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi;
3. il ne doit pas conserver d'intérêts personnels, autres que ceux autorisés par le présent code, sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque;
4. dès sa nomination, et en tout temps par la suite, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles;
5. mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minimale, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un marché exécutoire ou d'un droit de propriété;
6. il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur;
7. il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public;
8. il lui est interdit d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées; et
9. à l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

Les mesures énoncées ci-dessous sont conçues pour s'appliquer à la fonction publique, mais elles peuvent être jointes aux mesures qui s'appliquent à l'ensemble du gouvernement, c'est-à-dire, tant aux politiciens qu'aux fonctionnaires. Certaines de ces composantes figurent dans la section du rapport du vérificateur général portant sur les « éléments possibles » d'un cadre de l'éthique.

1. Fonder la nomination et la promotion de tous les fonctionnaires, tout particulièrement les dirigeants, sur l'évaluation du rendement en matière d'éthique.

Nota : Le Bureau du Contrôleur général du Nouveau-Brunswick exige que les employés apposent leur signature « tous les ans, dans le cadre de leur évaluation du rendement, pour montrer qu'ils comprennent le [Code de conduite] ».

2. Un énoncé des valeurs, notamment des valeurs liées à l'éthique, soit dans le cadre d'un plan stratégique, soit en tant que document distinct.

Nota : Ce document est parfois décrit comme un credo ou un énoncé de principes ou de philosophie.

3. Un code déontologique (ou de conduite), relié à un énoncé de valeurs (s'il en existe un), qui expose les principes généraux d'une conduite conforme à l'éthique.

Nota : S'il existe un énoncé gouvernemental sur l'éthique, il peut être élaboré au moyen de divers sous-codes qui répondent aux besoins de catégories précises de titulaires, par exemple, les ministres, les législateurs, les fonctionnaires, les employés d'un organisme d'État.

4. Des précisions apportées au code, généralement sous forme de commentaires sous chaque principe, lesquelles expliquent plus à fond la signification du principe ou illustrent les violations de celui-ci.
5. Un renvoi à l'existence des règles en matière d'éthique (lois, règlements, etc.) se rapportant aux secteurs problématiques traités dans le code ou à des secteurs abordés ailleurs.

Nota : Les règles sur des questions comme le harcèlement et la discrimination font souvent partie intégrante d'une convention collective entre le gouvernement et le syndicat de l'employé.

6. Des précisions apportées au code, soit à la suite de chaque principe, soit dans une partie distincte, en vue d'adapter les principes du code en fonction des besoins particuliers des diverses organisations.

Nota : Les lignes directrices en matière de conflits d'intérêts de Services à la famille du Manitoba complètent les lignes directrices gouvernementales, afin de tenir compte du problème particulier que posent les employés qui collaborent étroitement avec des organismes communautaires, mais participent également à la vie de la collectivité en leur qualité de citoyens.

7. Des dispositions en vue d'administrer le code, notamment la publicité, les sanctions pour toute violation et les dispositions concernant les griefs.

Nota : L'une des techniques pour faire connaître le code, surtout en ce qui concerne les conflits d'intérêts, consiste

³ Extrait de Kernaghan, Kenneth, 1996. L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne, *Rapport de recherche N° 19*, Ottawa : Centre canadien de gestion

à le faire circuler chaque année à tous les employés et à leur demander de signer pour attester qu'ils l'ont lu et compris.

8. Un conseiller en éthique, qui assumera des fonctions administratives et de consultation auprès des hauts fonctionnaires à l'échelle du gouvernement.

Nota : Un conseiller en éthique pourrait également accomplir des fonctions en matière d'enquête et d'éducation. Il pourrait exécuter les mêmes fonctions pour les ministres.

9. Un conseiller en éthique, un protecteur des employés ou un comité, qui donnerait des conseils sur les règles et les questions liées à l'éthique au sein d'un ministère ou d'un organisme.
10. Une formation en matière d'éthique pour les fonctionnaires, en commençant par les échelons les plus élevés et les nouveaux employés.

Ces approches peuvent être complétées par d'autres mesures qui sont moins courantes ou plus controversées que celles mentionnées ci-dessus.

11. Une évaluation dans le domaine de l'éthique, en vue d'évaluer les politiques et les modalités qu'utilise une organisation pour préserver et favoriser une conduite conforme à l'éthique.⁴

Nota : Selon le degré de perfectionnement du régime déontologique existant, la vérification peut être faite soit avant que l'une des mesures précitées soit adoptée, soit comme moyen d'évaluer un régime déjà en place.

12. La mention de facteurs liés à l'éthique, délibérément et à intervalles réguliers, au cours des réunions et par voie d'autres moyens de communication tels que les bulletins.

13. Une ligne d'assistance téléphonique confidentielle que les fonctionnaires peuvent utiliser pour discuter de leurs inquiétudes au sujet de leur conduite personnelle sur le plan de l'éthique ou de la conduite d'autres personnes.

14. L'utilisation des entrevues de départ (c'est-à-dire, des entrevues avec les employés qui quittent l'organisation) pour obtenir leur point de vue sur la culture de l'organisation sur le plan de l'éthique.

L'objectif de la présentation de ces composantes d'un régime déontologique est d'encourager les organisations publiques à adopter une approche systématique pour promouvoir une conduite conforme à l'éthique. Toutefois, les mesures choisies doivent être fonction des exigences particulières de chaque organisation. Ce qu'on a dit des codes de conduite tient également pour l'ensemble des programmes liés à l'éthique, c'est-à-dire que ceux-ci « devraient être élaborés à partir d'une riche base de données empiriques, être compréhensibles dans le climat de l'organisme particulier, avoir du sens pour ceux auxquels ils s'appliquent, être réalistes... Le but est de mettre en évidence le fait que les normes d'honnêteté vont de pair avec celles de l'efficacité et de la compétence. »⁵ Un régime déontologique contenant une sélection appropriée des mesures exposées ci-dessus peut aider à faire de l'éthique une composante du processus quotidien de dialogue et de prise de décisions. En ce qui touche la prise de décisions gouvernementales, les facteurs liés à l'éthique sont étroitement associés aux facteurs politiques et de gestion, et ces trois aspects sont essentiels pour assurer une juste gouvernance.

⁴ Voir le modèle de vérification liée à l'éthique dans Lewis, p. 199 à 202.

⁵ Robert C. Wood, cité dans Lewis, *The Ethics Challenge in Public Service*, p. 158.

- 1 Le rôle constitutionnel et pratique de la Fonction publique est d'aider, avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité, le Gouvernement dûment constitué, quelle qu'en soit l'idéologie politique, à formuler les politiques du Gouvernement, à appliquer les décisions du Gouvernement et à administrer les services publics dont le Gouvernement est chargé.
 - 2 Les fonctionnaires sont les serviteurs de la Couronne. Constitutionnellement, la Couronne agit sur les conseils des Ministres et, sous réserve des dispositions du présent code, les fonctionnaires sont tenus d'accorder leur loyauté au Gouvernement dûment constitué.
 - 3 Le présent code se situe dans le contexte des fonctions et responsabilités des Ministres énoncées dans les Questions de procédures pour les Ministres et qui comprennent :
 - la responsabilité au Parlement;
 - l'obligation de fournir au Parlement et au public tous les renseignements possibles concernant les politiques, les décisions et les gestes du Gouvernement et de ne pas tromper ni sciemment induire en erreur le Parlement et le public;
 - l'obligation de ne pas utiliser les deniers publics à des fins politiques et partisans, de respecter l'impartialité politique de la Fonction publique et de ne pas demander aux fonctionnaires de poser des gestes qui d'une façon ou d'une autre soient contraires au Code de la Fonction publique;
 - l'obligation de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ainsi que d'autres considérations et conseils pour parvenir aux décisions; et
 - l'obligation de respecter la loi, y compris la loi internationale et les obligations liées aux traités, et de défendre l'administration de la justice;
- de même que l'obligation de se familiariser avec le contenu du présent code.
- 4 Il incombe aux fonctionnaires de servir le Gouvernement dûment constitué, conformément aux principes énoncés dans le présent code qui reconnaissent :
 - la responsabilité des fonctionnaires à l'égard des Ministres ou, selon le cas, du titulaire de la fonction de direction du ministère;
 - l'obligation de tous les titulaires de charges publiques de s'acquitter de leurs fonctions publiques de manière raisonnable et selon les dispositions de la loi;
 - l'obligation de respecter la loi, y compris la loi internationale et les obligations liées aux traités, et de défendre l'administration de la justice; et,
 - les normes déontologiques régissant les diverses professions.

-
- 5 Les fonctionnaires doivent se conduire avec intégrité, impartialité et probité. Ils doivent donner des conseils francs et impartiaux aux Ministres, sans avoir à craindre quoi que ce soit et sans attendre de faveurs, et mettre à la disposition des Ministres tous les renseignements qu'il leur faut pour prendre une décision. Ils ne doivent pas tromper ni sciemment induire en erreur les Ministres, le Parlement ou le public.
- 6 Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour s'occuper des affaires qui concernent le public, avec sympathie, efficacité et promptitude et sans parti pris ni prévarication.
- 7 Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour que les deniers publics soient utilisés à bon escient.
- 8 Les fonctionnaires doivent veiller à ne pas abuser de leurs fonctions officielles ou des renseignements qu'ils obtiennent dans le cadre de ces fonctions, pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'une autre personne. Ils ne doivent recevoir d'une tierce partie aucun avantage dont on pourrait avoir raison de croire qu'il puisse compromettre leur jugement personnel ou leur intégrité.
- 9 Les fonctionnaires doivent se comporter de manière à mériter et à conserver la confiance des Ministres et à être en mesure d'établir des rapports de même nature avec ceux qu'ils pourront être tenus de servir dans une administration future. Ils doivent se conformer aux restrictions visant leurs activités politiques. Le comportement des fonctionnaires doit être tel que les Ministres et les futurs ministres éventuels sachent qu'ils peuvent leur faire entièrement confiance et que la Fonction publique s'acquittera consciencieusement de ses fonctions et obligations dans le but de les aider impartialement, de leur fournir les conseils nécessaires et d'exécuter les politiques du Gouvernement dûment constitué.
- 10 Les fonctionnaires ne doivent pas, sans autorisation, divulguer des renseignements officiels qui ont été communiqués en confiance au sein du Gouvernement ou qui ont été reçus en confiance d'autres personnes. Le présent code ne peut d'aucune manière être interprété comme ayant préséance sur les obligations statutaires ou de common law existantes qui interdisent la communication de renseignements confidentiels ou qui exigent au contraire la communication de tels renseignements. Il leur est interdit de chercher à gêner ou à influencer les politiques, les décisions ou les mesures du Gouvernement en transmettant de manière non autorisée, abusive ou hâtive à l'extérieur du Gouvernement des renseignements auxquels ils ont pu avoir accès en leur qualité de fonctionnaires.
- 11 Si un fonctionnaire estime qu'on l'oblige à agir d'une manière qui :
- est illégale, abusive ou immorale;
 - constitue un manquement à une convention constitutionnelle ou à un code professionnel;
 - peut être associée de près ou de loin à la prévarication; ou
 - est incompatible avec l'une quelconque des dispositions du présent code;
- il doit signaler cette situation en suivant les modalités énoncées par le ministère ou les règles de conduite établies. Le fonctionnaire doit également signaler aux autorités compétentes toute activité criminelle ou contraire à la loi de la part d'autres personnes et peut aussi signaler,

conformément aux procédures ministérielles établies, les situations où il a connaissance d'autres infractions au présent code ou encore les situations où on l'oblige à agir d'une manière qui constitue pour lui un véritable cas de conscience.

- 12 Lorsqu'un fonctionnaire a signalé une situation prévue au paragraphe 11, conformément aux modalités énoncées par le ministère ou selon les règles de conduite établies, et estime que les mesures prises en réponse à son intervention ne constituent pas une réaction raisonnable aux faits qui sont pour lui sujet de préoccupation, il peut en faire rapport par écrit aux Commissaires de la Fonction publique.

- 13 Les fonctionnaires ne doivent pas chercher à gêner les politiques, les décisions ou les mesures du Gouvernement en refusant de prendre les mesures qui découlent des décisions ministérielles ou en s'abstenant de prendre ces mesures. Lorsqu'une question ne peut pas être résolue en recourant aux procédures décrites aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus et dans des conditions que le fonctionnaire intéressé est capable d'accepter, il doit obtempérer ou démissionner de la Fonction publique. Les fonctionnaires doivent continuer à respecter leurs obligations en matière de confidentialité après qu'ils ont cessé d'être à l'emploi de la Couronne.

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

Ms. Margaret Amoroso
Visiting Assistant Deputy Minister, Canadian Centre for
Management Development

Mr. Ercel Baker
Former federal public servant

Madame Claude Bernier¹
Sous-ministre adjointe, Transports Canada

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

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

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

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

Mrs. Martha Hynna²
Visiting Assistant Deputy Minister, Strategic Projects,
Public Service Commission

Professor Kenneth Kernaghan
Brock University, St. Catharines, Ontario

Mr. Arthur Kroeger
Former federal public servant

Ms. Judith Moses
Executive Director, Training Programs Branch,
Public Service Commission

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

Mr. Georges Tsai
Assistant Deputy Minister, Partnerships,
Citizenship and Immigration

Observateur/Observer

Kevin Doyle
Senior Policy Advisor
Privy Council Office

Secrétariat fourni par le Groupe de la recherche du CCG/Secretariat provided by CCMD Research Group

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

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

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

³ Membre du 20 novembre 1995 au 28 mai 1996 / Member from November 20, 1995 to May 28, 1996

- Aaron, Henry J., Thomas E. Mann et Timothy Taylor, *Values and Public Policy*, Washington, Brookings Institute, 1994.
- APEX, « Statement of Principles », Ottawa : Association of Public Service Executives, 1995.
- Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal : Institute for Research on Public Policy, 1995.
- Baéna del Alcazar, Mariano, « Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires », *Revue internationale des sciences administratives*, 1987, vol. 1.
- Borins, Sandford, « The New Public Management is Here to Stay », *Administration publique du Canada*, 38:1, printemps 1995, p. 122 à 132.
- Bolman, Lee G. et Terrence E. Deal, *Leading with Soul: An Uncommon Journey of Spirit*, San Francisco : Jossey-Bass, 1995.
- Bowman, James S. (éd.), *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Francisco : Jossey-Bass, 1991.
- Bowman, James S. et Frederick A. Elliston (éd.), *Ethics, Government, and Public Policy – A Reference Guide*, Westport : Greenwood Press, 1988.
- Canada, *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après mandat s'appliquant à la fonction publique*, Ottawa : Conseil du Trésor, septembre 1991.
- Canada, « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 1, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, mai 1995.
- Canada, *Code de déontologie des lobbyistes : un document de discussion*, Ottawa : Conseiller en éthique, le 31 janvier 1996.
- Canada, *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des Comités parlementaires*, Ottawa : Bureau du Conseil privé, décembre 1990.
- Canada, *Les principes de gestion de la Fonction publique du Canada*, Ottawa : Conseil du Trésor, 1983.
- Carnevale, David G., *Trustworthy Government: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*, San Francisco : Jossey-Bass, 1995.
- Chapman, Richard A. (éd.), *Ethics in Public Service*, Edinburgh : Edinburgh University Press, 1993.
- Cloutier, M. et G. Paquet, « L'éthique dans la formation en administration », *Cahiers de recherche éthique*, Montréal : Corporation des Éditions Fides, 1988, p. 69 à 90.
- Conseil de renouvellement du personnel, *La voie de l'avenir pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, un document de discussion inédit, Ottawa : Le Conseil, février 1995.
- Cooper, Terry L. et N. Dale Wright (éd.), *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*, San Francisco : Jossey-Bass, 1992.

-
- Cooper, Terry L. (éd.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York : Marcel Dekker, 1994.
- Cooper, Terry L., « Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics », *Public Administration Review*, 47:4, juillet/août 1987 : p. 320 à 328.
- *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, Third Edition*, San Francisco : Jossey-Bass, 1990.
- Council for Excellence in Government, « Ethics in Government: Ethical Principles for Civil Servants », *The Public Manager: The New Bureaucrat*, hiver 1992-1993 : p. 37 à 39.
- de Leon, Linda, « The Professional Values of Public Managers, Policy Analysts and Politicians », *Public Personnel Management*, 23:1, printemps 1994 : p. 135 à 152.
- Denhardt, Robert B., *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Belmont, CA : Wadsworth, 1995.
- Développement des Ressources Humaines Canada, « Changing Times, Changing Values », document de discussion inédit, 1995.
- Dewar, D.B., « Mes convictions », Ottawa : Centre canadien de gestion, 1992.
- Éthier, Gérard, « Que font les gestionnaires publics? » dans *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 187 à 188.
- Fortin, P., « Le tryptique : morale, éthique, éthicologie », essai éthicologique, *Les cahiers éthicologiques de l'UQAR*, N° 6, Rimouski : janvier 1983, p. 12 à 47.
- Franks, C.E.S., « Boxed in a Five-Cornered Circle : Accountability of the Public Service and Parliamentary Government in Canada », une étude préparée pour le Centre canadien de gestion, *ébauche*, avril 1995.
- « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers - A Doctrine and Reform that Need Re-Consideration in Canada », un document préliminaire préparé pour le Centre canadien de gestion, mars 1996.
- Glor, Eleanor, « Culture and Value Changes in the Federal Public Service: The Implications », *Optimum*, 25:3, hiver 1994-1995 : p. 9 à 15.
- Hart, David K. et Cary D. Wasden, « Two Roads Diverged in a Yellow Wood: Public Administration, the Management Orthodoxy, and Civic Humanism », *International Journal of Public Administration* 13:6, 1990 : p. 747 à 775.
- Heintzman, Ralph, « A Focus on the "Customer?" », un document de discussion inédit, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, 1995.
- Hennessy, Peter, *The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution*, Londres : Victor Gollancz, 1995.
- Hodgetts, J.E., « Implicit Values in the Administration of Public Affairs », *Administration publique du Canada*, 25:4, hiver 1982 : p. 471 à 483.

-
- Howard, Gracia C., « Governing Values: Committee on Governing Values », Ottawa : The Lussier Committee, 1987.
- Ingstrup, Ole, « Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités », *Explorations N° 4 du CCG*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1995.
- Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, *Rompre le silence : le droit de savoir, le droit de dire, le droit d'entendre*, Nepean : Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, 1994.
- Johnson, A.W., « Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public ? Perspective inspirée par une expérience personnelle », *Rapport de recherche N° 8*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, réimprimé 1994.
- Kennif, Patrick, « L'imputabilité dans un ministère à réseau de vocation horizontale », dans *Débats sur l'imputabilité*, Québec : Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique, 1984.
- Kernaghan, Kenneth, « Career Public Service 2000 : Road to Renewal or Impractical Vision? », *Administration publique du Canada*, 34:4, hiver 1991 : p. 551 à 572.
- « The Ethical Foundations of Public Service Conduct », un document de réflexion, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1996.
 - « The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics, and Reforms », *Administration publique du Canada*, 37:4, hiver 1994 : p. 614 à 630.
- « L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne », *Rapport de recherche du CCG N° 19*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1996.
 - « Ministerial Responsibility and Public Service Values », un document de discussion inédit, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1995.
 - « Power, Parliament and Public Servants in Canada : Ministerial Responsibility Reexamined », *Canadian Public Policy*, vol. 3, été 1979 : p. 383 à 396.
 - « Public Service Values and New Terms and Conditions of Employment », un document de discussion inédit, Groupe d'étude du CCG sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, 1995.
 - « Pratique de la dénonciation au gouvernement canadien : considérations d'ordre éthique, politique et gestionnel », *Optimum*, 22:1, 1991-92 : p. 37 à 46.
- Kernaghan, Kenneth et David Siegel, « Administrative Values and Ethics », *Public Administration in Canada : a text Third Edition*, Toronto : Nelson Canada, 1995.
- Kernaghan, Kenneth et John W. Langford, *The Responsible Public Servant*, Halifax : Institut de recherches politiques et Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1990.
- Laframboise, H.L., « Vile Wretches and Public Heroes : the Ethics of Whistleblowing in Government », *Administration publique du Canada*, 34:1, printemps : p. 73 à 77.
- Lilla, Mark T., « Ethos, < Ethics, > and Public Service », *The Public Interest*, vol. 63, 1981 : p. 3 à 17.
-

- Manion, J.L., « Career Public Service in Canada : Reflections and Predictions », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57, 1991 : p. 361 à 371.
- Martin, Pierre, « L'imputabilité d'un dirigeant d'organisme, plus spécifiquement d'une société d'État », *Débats sur l'imputabilité*, Québec : Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique du Québec, 1984.
- Meehan, Eugene J., *Ethics for Policymaking: a Methodological Analysis*, New York : Greenwood Press, 1990.
- Mintzberg, Henry, « Managing Government, Governing Management », *Harvard Business Review*, mai-juin 1996 : p. 75 à 83.
- Morin, Claude, « L'interaction politiciens administrateurs » dans *Management Public Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992 p. 251-271.
- New Zealand, *Public Service Code of Conduct*, State Service Commission, 1995.
- Neil Fraser c. C.R.T.F.P [1985] 2 RCS.
- Noer, David M., « Leadership in an Age of Layoffs », *Issues & Observations*, 13:3, Greensboro : The Centre for Creative Leadership, 1993.
- [Nolan Report] Royaume-Uni, First Report of the Committee on Standards in Public Life, Vol. 1, London: HMSO, 1994.
- Osborne c. La Couronne. 82 DLR (4^e) 321.
- Parker, Robert S., *The Administrative Vocation : Selected Essays of R.S. Parker*, Marrickville, N.S.W. : Hale, 1993.
- Patry, Maurice, « L'imputabilité des administrateurs publics » dans *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 301-326.
- Payette, Adrien, « Éthique et management » dans *Management Public - Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 219-248.
- Perry, James L. et Lois Recascino Wise, « The Motivational Bases of Public Service », *Public Administration Review*, 50:3, mai/juin 1990 : p. 367 à 373.
- Pierre, Jon, « La commercialisation de l'État : citoyens, consommateurs et émergence du marché public », *Les nouveaux défis de la gouvernance*, B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir., Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1995 : p. 55 à 81.
- Pitfield, P.M., « Politics and Policy Making », allocution à l'Alma Mater Society, l'Université Queen's, inédit, le 10 février 1983.
- Pollitt, Christopher, « Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique », *Rapport de recherche N° 17*, Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1995.
- Posner, Barry Z. et Warren H. Schmidt, « An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives », *Public Administration Review* 54:1, janvier/février 1994 : p. 20 à 24.

-
- Purchase, Bryne et Ronald Hirshhorn, « Searching for Good Governance » dans *Governance and Competitiveness Project, Final Report*, School of Policy Studies, l'Université Queen's : p. 42 et 43.
- Québec, *An Act to Amend the Act Respecting the Ministère du Conseil exécutif as regards Standards of Ethics and Professional Conduct, Bill 131*, First Session, Thirty-fifth Legislature, Assemblée nationale, Québec Official Publisher, 1995.
- « Draft Regulation Respecting the Ethics and Professional Conduct of Public Office Holders », Assemblée nationale, 1995.
- Reichheld, Frederick F., *The Loyalty Effect: The Hidden Force Behind Growth, Profits and Lasting Value*, Boston : Harvard Business School Press, 1996.
- Robertson, Gordon, « The Deputies' Anonymous Duty », *Policy Options*, juillet 1983 : p. 11 à 13.
- Rohr, John A., *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values Second Edition*, New York : Marcel Dekker, 1989.
- Royaume-Uni, « The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers », *Note by the Head of the Home Civil Service*, Cabinet Office, le 25 février 1985.
- *UK Civil Service Code : Intended Final Text*, 1995.
- Savoie, Donald J., « What is Wrong with the New Public Management? », *Administration publique du Canada*, 38:1, printemps 1995 : p. 112 à 121.
- Sampson, Anthony, « The Axing of Company Man », *The Sunday Times*, extrait de *Company Man : the Rise and Fall of Corporate Life*, le 4 juin 1995.
- Segal, Hugh, « Public Service Dysfunction », *The Ottawa Citizen*, extrait de *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, le 11 avril 1996.
- Sharp, Mitchell, « Principes, code d'éthique et valeurs : responsabilité des cadres de l'administration publique », Centre canadien de gestion, Hull, Québec : 1994. une vidéocassette (env. 90 min.) et 1 cartable.
- Singapour, *Corporate Statement : Goals of the Civil Service*, décrit dans une allocution du chef de la fonction publique de Singapour, le 16 août 1995.
- Sponville, André-Comte, *Petit traité des grandes vertus*, Paris : Presses Universitaires de France, 1995.
- Sutherland, S.L., « The Al-Mashat Affair : Administrative Accountability in Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, 34:4, hiver 1991 : p. 573 à 603.
- « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform is its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, 24:1, mars 1991 : p. 91 à 120.
- Symons, Gladys L., « Déconstruction de la culture organisationnelle » dans *Management Public – Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la direction de Roland Parenteau, Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 97-114.
- Thomas, Paul G., « Discussions informelles : au-delà des mots dans le vent : s'adapter au changement », Ottawa : Centre canadien de gestion, 1995.
- « The Many Faces of Accountability », un document préliminaire inédit préparé pour le Groupe de la recherche du CCG, octobre 1995.

Thomas, Rosamund (éd.), *Teaching Ethics Volume One : Government Ethics*, Cambridge : Centre for Business and Public Sector Ethics, 1993.

Trosa, Sylvie, *Next Steps : Moving On*, An examination of the progress to date of the Next Steps reform against a background of recommendations made in the Fraser Report, 1991. Londres : Office of Public Service and Science, février 1994.

« Les valeurs dans la fonction publique ».
La série Dewar : perspectives sur la gestion publique du CCG. *Explorations n° 1*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994.

Van Wart, Montgomery, « The First Step in the Reinvention Process: Assessment », *Public Administration Review*, 55:5, septembre/octobre 1995 : p. 429 à 438.

Warwick, Donald P, « The Ethics of Administrative Direction » dans *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, Joel L. Fleishman, Lance Liebman et Mark H. Moore, dir., Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1981.

Woodhouse, Diana, « Public Administration and the Courts : A Clash of Values? », *Public Money & Management*, 15:1, janvier-mars 1995 : p. 53 à 59.