

*Éthique, gestion et hiérarchie dans
l'administration publique québécoise*
Rapport de terrain

Florence Piron

Sous la direction de Yves Boisvert

Florence Piron, Ph.D.

Florence Piron détient un doctorat en anthropologie de l'Université Laval. Elle est professeure associée au département de sociologie de l'Université Laval et chercheure associée au Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP et de la Chaire Fernand-Dumont (INRS).

Yves Boisvert, Ph.D.

Yves Boisvert est directeur du Laboratoire d'éthique publique. Il est professeur à l'ENAP et directeur de la revue *Éthique publique*, ainsi que de la collection *Éthique publique – Hors série*, en plus d'être professeur-chercheur associé à la Chaire Fernand-Dumont (INRS).

M.Boisvert détient un postdoctorat en éthique (INRS- Culture et société), un doctorat, une maîtrise et un baccalauréat en science politique, option analyse politique (Université du Québec à Montréal). Ses intérêts de recherche sont l'éthique gouvernementale, l'éthique publique et l'analyse politique.

TABLE DES MATIERES

DESCRIPTION DE L'ENQUÊTE	13
RÉSULTATS	17
A. La marge de manœuvre	17
Toute marge de manœuvre est encadrée.....	17
La marge de manœuvre est inexistante.....	19
Les marges de manœuvre sont dangereuses.....	20
Toute marge de manœuvre peut susciter une réflexion éthique	21
B. Le mode de gestion et le style de leadership	22
Mode de gestion classique.....	22
Mode de gestion renouvelée.....	30
C. Des dilemmes éthiques.....	35
Performance et ressources	35
Parler vrai ?	37
Les cadeaux.....	38
Esprit de la loi et pressions	39
D. Les mesures en éthique de l'administration publique	41
Les codes.....	41
Les déclarations de valeurs.....	41
L'imputabilité	42
Les répondants en éthique	45
Les bonnes pratiques, le savoir collectif.....	46
La formation des jeunes recrues de la fonction publique.....	47
CONCLUSION.....	49

Avoir une prise de conscience des valeurs qui doivent être celles d'une fonction publique qui est différente d'une entreprise privée ... toute la notion de service public ... d'équité, de justice, de transparence... bien sûr d'efficacité ... concilier tout ça... comment on peut être à la fois de bons serviteurs de l'État et de bons serviteurs du citoyen... moi, pour l'avoir fait, je trouve que c'est passionnant... (une ex-sous-ministre en titre)

Je suis en faveur des codes d'éthique pis des valeurs morales et tout ça, mais si j'ai à choisir entre mes convictions personnelles, le bien du public et, disons, les intérêts de l'organisation, moi je vais choisir le bien du public ou mes convictions personnelles... Je suis persuadé que l'organisation doit... son premier mandat, c'est d'être au service du public, pas au service de ses propres intérêts... (un technicien)

L'éthique, pour moi, ça réfère aux actions, aux décisions, gestes, paroles qui ont des impacts sur d'autres personnes. Si tu fais des choix, si tu prends des décisions, si tu poses des gestes qui n'ont d'impact que pour toi, ça n'a pas d'impact vraiment éthique... Ce qui touche d'autres personnes, à partir de ce moment-là, je pense que ça concerne l'éthique... (un cadre intermédiaire)

Ce rapport présente les principaux résultats d'une enquête de terrain menée au cours de l'automne 2002 dans le cadre du projet de recherche « Raisonement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue ». Ce projet, financé par le Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor, est dirigé par le Laboratoire d'éthique publique de l'ÉNAP et de la Chaire Fernand-Dumont (INRS). Son but est de concevoir des trousseaux de formation en éthique pouvant servir aux répondants en éthique de chaque ministère et organisme pour faire de la formation et de l'animation dans leur organisation respective.

L'enquête qualitative présentée ici avait pour but de recueillir auprès de membres de la fonction publique québécoise — représentant différents types de milieu de travail, d'emploi et de responsabilités — des témoignages et des analyses des enjeux éthiques qui leur paraissaient les plus cruciaux dans le contexte d'alors, notamment en lien avec la modernisation en cours depuis l'adoption du projet de loi 82 (2000).

Les propos recueillis devaient contribuer à bien ajuster les trousseaux de formation à la réalité de la fonction publique contemporaine.

Ce rapport ne constitue pas une analyse approfondie des témoignages recueillis dont la transcription s'étend sur près de 800 pages¹. Il présente plutôt une interprétation argumentée des principaux constats en matière d'éthique de l'administration publique qui ont été formulés par les personnes interrogées. Notons d'emblée que ce thème a soulevé beaucoup d'intérêt, les personnes rencontrées semblant toutes grandement apprécier l'occasion qui leur était faite de s'exprimer sur ce sujet.

Il est intéressant de remarquer ici que celles des personnes rencontrées qui avaient reçu une formation en éthique (dans le cadre de leur emploi ou par intérêt personnel) n'avaient aucune difficulté à faire la distinction entre la déontologie, c'est-à-dire **l'énoncé des règles de comportement (honnêteté, confidentialité, fiabilité, etc.) qui doivent être obligatoirement respectées par les travailleurs sous peine de sanction**, et l'éthique, c'est-à-dire **une forme de réflexion visant à concilier l'action et les valeurs ou, en d'autres termes, à faire en sorte que les actions et décisions des travailleurs incarnent les valeurs auxquelles tient leur collectivité d'appartenance (organisation, fonction publique, État)**. Les personnes qui n'avaient pas suivi de formation en éthique se préparaient spontanément à discuter de déontologie lors de l'entrevue puisque le principal message actuellement véhiculé par les codes d'éthique de la fonction publique québécoise est d'ordre déontologique (« Il faut... » et « Il ne faut pas.. »). L'entrevue commençait alors par une explication de la distinction entre éthique et déontologie.

Cette explication était nécessaire car la finalité de l'enquête était surtout d'avoir un aperçu de la situation de la réflexion éthique dans le contexte de la modernisation de l'administration québécoise et non de débattre des thèmes classiques de la déontologie ; à ce propos, il est

¹ Ce matériel d'enquête a aussi donné lieu à la préparation de cas précis qui sont disponibles ailleurs. L'auteure remercie Marie-Odile Magnan et Hélène Bagirishya pour leur minutieux travail de transcription des entrevues.

bien apparu au fil des entrevues que la fonction publique québécoise est probablement l'une des plus honnêtes et fiables du monde.

L'enjeu de la réflexion éthique concerne plutôt la manière dont les employés de l'État vont gérer la marge de manœuvre (ou liberté d'action) accrue qui leur est promise par la modernisation de la fonction publique.

En effet, la réflexion éthique ne commence que lorsqu'il y a une décision à prendre entre plusieurs options possibles, ce qui suppose l'existence d'une marge de manœuvre réelle. En l'absence d'une telle marge, les employés ne font qu'appliquer des règles et des normes, se mettant ainsi dans un rapport d'obéissance ou de désobéissance avec leur organisation : il ne s'agit plus d'éthique, mais de conformité.

L'objet principal de l'enquête était, plus précisément, d'évaluer l'impact possible de certaines mesures propres à la modernisation de l'administration québécoise (gestion par résultats, nouveaux mécanismes d'imputabilité) sur la qualité de la réflexion éthique des membres de cette administration. Les personnes rencontrées étaient invitées, par plusieurs chemins, à réfléchir à la question suivante : comment l'État peut-il s'assurer que l'accroissement de la marge de manœuvre de ses employés², c'est-à-dire leur capacité accrue de décision et d'action, n'entraîne pas une dérive individualiste faisant en sorte que les valeurs fondamentales (et collectives) de l'administration publique soient de moins en moins bien respectées ?

Il s'agit là d'un problème pédagogique fondamental et éternel : comment une collectivité peut-elle s'assurer que chacun de ses membres choisisse librement et spontanément de faire ce qu'elle définit comme étant le bien, sans qu'il soit nécessaire de les contrôler en permanence, de leur proposer des récompenses ou de faire peser des menaces ?

² Dans ce rapport, les « employés de l'État » désignent tous les membres de la fonction publique (techniciens, employés de soutien, professionnels, cadres), ainsi que les administrateurs d'État (sous-ministres, présidents d'organismes).

La liberté d'action accrue étant désormais considérée par le Nouveau management public comme une condition *sine qua non* de l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique, il est essentiel que l'État trouve une façon de s'assurer que des employés plus libres de leurs décisions continuent tout de même d'appliquer les lois et les politiques du gouvernement élu et respectent les valeurs collectives de la société et de l'organisation.

Parmi les solutions retenues actuellement figure l'énoncé public des valeurs de l'organisation ; cet énoncé vise à rendre la définition du « bien » plus claire pour les personnes œuvrant dans la fonction publique – dans l'espoir de favoriser son application. Plusieurs témoignages recueillis décrivent l'impact possible d'une telle mesure. L'imputabilité accrue et plus directe des gestionnaires, des fonctionnaires et des professionnels est une autre de ces dispositions : « Tu pourras être plus libre, mais tu devras répondre de tes actes ». Nous verrons que cette mesure est loin de susciter une approbation généralisée, non pas parce que le principe de l'imputabilité en lui-même dérange ou indispose les employés de l'État, mais parce que la plupart des personnes rencontrées n'ont pas encore perçu dans leur travail cet accroissement promis de leur liberté d'action et de décision, de leur marge de manœuvre.

Ce premier constat, peut-être dû au caractère très récent de la réforme administrative au Québec, montre bien que, dans la situation actuelle, le problème au niveau du terrain ou de la pratique n'est pas encore d'enseigner aux employés de l'État comment rendre compatibles leurs actes ou leurs décisions avec les valeurs de leur organisation ou de la fonction publique. On verra que le défi est bien plutôt, selon les témoignages recueillis, de réussir à véritablement dégager une marge de manœuvre accrue pour les employés de l'État, mesure présentée comme le pilier de la modernisation. Or, cela impose de transformer le mode actuellement dominant de gestion (surtout de gestion des ressources humaines et de leadership), le faisant passer d'un mode de gestion et de leadership de type « militaire », fondé sur l'obéissance, la loyauté au supérieur hiérarchique et l'exécution de mandats venus « d'en haut », à un mode de gestion plus souple et plus ouvert, basé sur la confiance et le respect mutuel entre décideurs et exécutants, ce qui nécessite aussi une bonne

communication dans les deux sens. C'est seulement dans ce dernier mode de gestion que la notion de « marge de manœuvre accrue » devient crédible et, par suite, que les questions éthiques commencent véritablement à pouvoir être posées. On verra que, selon les organisations, cette transformation est plus ou moins avancée.

Il s'ensuit qu'aucune mesure en matière d'éthique de l'administration publique (y compris une déclaration de valeurs) ne peut être considérée comme crédible ou utile si elle n'aborde pas de façon intelligente, informée et lucide le thème des rapports hiérarchiques au sein d'une organisation.

Tous ceux qui œuvrent dans l'appareil administratif québécois à un titre ou à un autre sont en effet directement inscrits dans une hiérarchie complexe, de type pyramidal, dont le fonctionnement détermine la marge de manœuvre des uns et des autres et donc toute possibilité de réflexion éthique. Tous en sont très conscients, du technicien à qui son supérieur demande de modifier un rapport puis qui, refusant de le faire, se trouve relégué dans un poste moins intéressant, au sous-ministre qui doit mettre son poste en jeu quand son ministre lui demande l'impossible, en passant par le professionnel qui constate sans rien pouvoir faire que son supérieur contourne certaines règles de base (trois exemples recueillis). Les conventions collectives et les stratégies du personnel politique compliquent encore la définition de cette décisive « marge de manœuvre ». Par exemple, les fonctionnaires et les professionnels permanents ont certes moins de pouvoir d'influence ou de décision que les administrateurs d'État, mais ont une sécurité d'emploi que ces derniers n'ont pas, comme le rappellent une conseillère en GRH et un ex-attaché politique.

Il est clairement apparu au fil de l'enquête qu'au-delà des préoccupations divergentes liées au corps d'emploi de chacune des personnes, il n'y a pas, dans le domaine de la réflexion éthique, de division fondamentale entre le point de vue des gestionnaires (cadres et sous-ministres) et celui des exécutants (professionnels et techniciens) : chacun est pris dans un réseau de rapports complexes qui délimitent sa marge de manœuvre, qu'il s'agisse d'un sous-ministre ou d'une secrétaire.

Les rapports de pouvoir sont multidirectionnels, constituant un véritable « socle mouvant de rapports de forces » pour reprendre l'expression de Michel Foucault. En revanche, il y a une coupure très nette entre les gestionnaires « classiques », fonctionnant selon une conception stricte de la hiérarchie, et les gestionnaires de « 2nde génération » qui expérimentent une autre façon d'organiser le travail ; cette divergence se retrouve entre les points de vue de ceux qui sont gérés de l'une ou de l'autre manière. Les propos recueillis illustrent bien les conséquences de ces deux modes de gestion sur la possibilité de réflexion éthique.

En somme, la principale conclusion de cette enquête est que la qualité de la réflexion éthique dans une organisation est étroitement liée au style de gestion et de leadership : plus les gestionnaires auront confiance en la capacité de jugement de leurs employés et accepteront de leur déléguer des responsabilités d'ordre décisionnel, plus la marge de manœuvre de chacun augmentera et plus la réflexion éthique sur l'action et les valeurs sera sollicitée. La gestion par résultats, pilier de la modernisation, ne pourra stimuler une réflexion éthique individuelle et collective de qualité que si le style de gestion est réellement modifié de manière à privilégier la confiance, le respect et l'autonomie par rapport à l'obéissance et à la loyauté envers le supérieur et ce, jusque dans les rapports entre le Conseil du Trésor et les autres ministères. Autrement dit, dans l'administration publique, éthique et style de gestion sont étroitement associés. Voici comment un vice-président a analysé ce lien entre gestion et éthique :

Mais est-ce qu'on est dans l'éthique ou on est simplement dans...comment je pourrais dire le style de gestion...avoir un style de gestion plus humaniste... est-ce que la meilleure façon de changer [l'ancien style] c'est de l'aborder sous l'angle de l'éthique ou de l'aborder plus sous l'angle de...des styles de gestion, de la communication avec nos employés...on est dans une époque où pour la modernisation, il nous faut mobiliser le personnel...pour le mobiliser, il faut être plus ouvert...il faut communiquer, donner le sens...être, comment je pourrais dire, ouvert à recevoir les commentaires...et la modernisation à mon avis nous interpelle pour adopter des styles de gestion plus ouverts face aux employés...mais je me demande si l'aborder sous l'angle de l'éthique...

[Ça pourrait avoir comme effet que les gens vont] se refermer comme une huître parce que l'éthique c'est une grande question...c'est rare qu'on parle de ça...donc quand on arrive pour parler des problématiques de la gestion courante avec la couleur de l'éthique, je suis pas sûr que ça produit un effet d'ouverture... (24-1)

Dans ce qui suit, nous décrivons la manière dont a été menée l'enquête qualitative, puis nous illustrons les principaux points de l'argumentation ci-dessus à l'aide d'extraits d'entrevues. La première section propose différents points de vue sur la marge de manœuvre des employés de l'État. La deuxième section fait le lien entre cette marge de manœuvre et le style de gestion et de leadership à partir d'une distinction entre le mode de gestion hiérarchique strict et le mode de gestion renouvelé.

Alors que la section suivante présente des dilemmes éthiques, la quatrième aborde quelques mesures préconisées par la réforme de l'administration publique pour améliorer la qualité de la réflexion éthique de ses employés.

DESCRIPTION DE L'ENQUETE

Trente-cinq entrevues ont été réalisées entre le 9 septembre et le 13 décembre 2002, d'une durée moyenne de 1h30. De ce nombre, 31 ont été enregistrées et transcrites sur support informatique. Le recrutement des participants s'est fait principalement selon la méthode dite « boule de neige », chaque personne rencontrée suggérant quelques noms à la fin de la rencontre. Des contacts datant de recherches antérieures ont aussi été utilisés. Deux répondantes ministérielles en éthique ont de plus suggéré quelques noms. Chaque personne a signé un formulaire de consentement en échange d'une garantie de confidentialité.

Le panel ainsi constitué est composé des corps d'emploi suivants : 8 sous-ministres (en titre, associés ou adjoints) ou présidents (ou vice-présidents) d'organismes, 10 cadres (adjoints de sous-ministre, direction des ressources humaines, secrétariat général, directeur, chefs de services), 13 professionnels (avocats, médecins, pharmaciens, conseillers en gestion des ressources humaines, comptables, travailleurs sociaux, psychologues, géographes, ingénieurs), 1 technicien, 1 secrétaire, 1 agente de bureau et un ex-attaché politique³. Ils se répartissent en 20 hommes et 15 femmes. Seuls 6 d'entre eux sont de jeunes recrues de la fonction publique et 5 avaient moins de 30 ans. Les ministères et organismes où travaillaient ces personnes au moment de l'enquête sont les suivants :

Ministère de l'environnement (4)

Ministère de l'Éducation (4)

Ministère du Revenu (4)

Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale (2)

Ministère de l'immigration et des relations avec les citoyens (2)

Régie des rentes (2)

³ Dans les extraits d'entrevues, les catégories suivantes apparaîtront : sous-ministre, cadre supérieur, cadre intermédiaire, professionnel, technicien, secrétaire, agent de bureau. Le genre des personnes est respecté, sauf si cela nuit à la confidentialité de l'entrevue.

Association des cadres du Québec

Cercle des directeurs généraux

Régie de l'assurance-maladie

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Ministère de la santé et des services sociaux

Office des personnes handicapées

Office des libérations conditionnelles

Centre de perception fiscale

Conseil de la famille et de l'enfance

Ministère de la justice

Centre jeunesse

Ministère du Conseil exécutif

Secrétariat du Conseil du Trésor

Ministère des relations internationales

Ministère de l'agriculture

Ministère des transports

Un ancien attaché politique

Le taux de refus n'a pas été très élevé. Dans la plupart des cas, les personnes qui refusaient l'invitation à faire l'entrevue invoquaient le manque de temps. Plusieurs entrevues ont dû être reportées. Trois personnes travaillaient à Montréal et deux en région, les autres à Québec.

Les entrevues étaient semi-dirigées, prenant en général la forme d'une conversation libre, mais orientée par les questions suivantes :

- Les codes d'éthique ou les normes en matière d'éthique qui régissent actuellement votre travail : les connaissez-vous ? Avez-vous participé à leur élaboration ? Avez-vous pu en discuter avec des collègues, des patrons ou des employés ? Vous aident-ils dans votre travail quotidien ? Vous ont-ils aidé lorsque vous avez dû faire face à des situations de dilemme (prendre des décisions, appliquer des décisions, etc.) ?
- Les thèmes classiques de la déontologie. La déontologie s'efforce de lutter contre les conduites suivantes, considérées comme de graves manquements ou défaillances de la part des employés de la fonction publique : corruption, mensonge et vol, conflit d'intérêt, cadeaux, trafic d'influence, vente de renseignements, falsification des comptes, etc. Pensez-vous que la déontologie en vigueur permet de lutter efficacement contre ces manquements à l'éthique ? Ces tentations vous semblent-elles représenter un réel danger pour la fonction publique québécoise ? Si non, quels sont les risques actuels les plus importants ?
- Au-delà des exigences de la déontologie professionnelle, les membres de la fonction publique sont confrontés à la nécessité d'incarner et de mettre en œuvre les valeurs sociétales qui sont au fondement de l'État qu'ils administrent, telles l'équité, la justice, l'égalité des droits, la reconnaissance de la dignité de tous, en somme les valeurs décrites dans les Chartes des droits et libertés. Ce second ordre d'exigence vous semble-t-il couvert par l'infrastructure éthique existante, c'est-à-dire par les structures et les ressources en place ? En cas de doute sur la justesse d'une décision que vous devez prendre ou appliquer au regard de ces valeurs sociétales, savez-vous comment procéder pour trouver de l'aide ? Votre intuition est-elle votre principale alliée ? Comment faites-vous pour hiérarchiser ces valeurs lors de telles situations ? Votre entourage est-il respectueux de votre dilemme éthique ?
- Les valeurs. Quelles sont les valeurs qui guident votre travail ? Sentez-vous une harmonie entre ces valeurs et celles qui vous guident dans le reste de votre vie ? Trouvez-vous le temps de réfléchir et de discuter de ces valeurs avec vos collègues ? Pensez-vous que vous disposez des outils nécessaires pour discuter de ces valeurs ? Si non, d'où pourraient venir ces outils : de vos supérieurs, d'un formateur, d'une université, d'un consultant ? Sentez-vous un intérêt pour ces thèmes dans votre milieu de travail ?
- Les conflits de loyauté. Le code d'éthique en vigueur exige une loyauté fondamentale de la part des fonctionnaires envers la fonction publique. Cette dernière est cependant complexe et segmentée. Comment faites-vous pour trancher entre vos différentes loyautés, par exemple entre votre loyauté à l'endroit de votre service et votre loyauté à l'endroit de votre ministère quand, pour des raisons budgétaires, il y a conflit entre les deux ?

- La gestion des ressources humaines/rapports humains. Pour les hauts fonctionnaires et les cadres qui en sont responsables, de même que pour les professionnels et fonctionnaires qui y sont assujettis, ce point est crucial. Votre formation en gestion des ressources humaines comprenait-elle une composante éthique ? Que pourrait signifier une gestion « éthique » des ressources humaines ? Les exigences de la fonction publique en matière de GRH vous semblent-elles laisser une place à la réflexion d'ordre éthique, par exemple au respect de la dignité des personnes ?
- Le respect de la vérité. Plusieurs témoignages laisse penser que la structure hiérarchique de l'administration publique rend parfois difficile le « parler vrai » des fonctionnaires quand ils s'adressent à un autre niveau hiérarchique que le leur (vers le haut comme vers le bas).

Il y a pourtant un devoir de vérité fondamental pour ceux qui conseillent et guident les décideurs publics tout comme pour ceux qui donnent des instructions ou lancent des projets. Ce devoir de vérité va de pair avec une forme de liberté d'expression. Quelle est votre perception des conditions de ce « parler vrai » dans votre milieu de travail ? Que pensez-vous des whistleblowers, qui choisissent de s'adresser aux médias de manière anonyme ? Les aspects éthiques de la communication intra et extra-organisationnelle vous paraissent-ils bien balisés dans la situation actuelle ?

- Les grandes politiques publiques de l'État. Si vous travaillez dans un ministère confronté à des enjeux éthiques cruciaux, comment évaluez-vous le débat d'idées qui s'y déroule ? Fait-il place à une réflexion éthique collective ? Par exemple, sur les dépenses publiques dans le système de santé, sur les dimensions du filet de sécurité sociale, sur l'équité entre les institutions d'enseignement, sur les rapports difficiles entre les investissements économiques et la protection de l'environnement, sur la production agricole et la santé animale, sur la confidentialité des renseignements obtenus par le ministère vs la performance de gestion de l'appareil public, etc. ?
- La modernisation : La réforme en cours vous semble-t-elle nécessiter des changements importants sur le plan de l'éthique professionnelle ? Vos gestionnaires ou vos employés vous semblent-ils ouverts et réceptifs à ces changements ? Quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent, selon vous ? L'exigence de performance jumelée à la délégation de certaines responsabilités ne vous font-elles pas craindre que le choix des moyens se mette à « déborder » au-delà des normes acceptables jusqu'alors ?

Ces questions ont en général réussi à stimuler de très intéressantes réflexions qui ne pourront pas toutes être mentionnées dans le présent rapport.

RESULTATS

Les résultats sont présentés en quatre sections. La première est centrée autour de la notion de marge de manœuvre. La deuxième traite des deux modes de gestion évoqués ci-dessus. La troisième présente quelques-uns des dilemmes éthiques mentionnés au cours de l'enquête. La quatrième aborde les mesures d'ordre éthique adoptées récemment par l'État québécois.

A. La marge de manœuvre

Dans cette section sont rassemblés des commentaires sur la marge de manœuvre des employés de l'administration publique québécoise. Cette marge de manœuvre est une condition de possibilité essentielle à la formation du jugement éthique et à son application dans la pratique, dans le travail quotidien.

Son absence ou ses limites rendent impossible une authentique réflexion éthique, c'est-à-dire un effort pour accorder l'action et les valeurs au moment de chaque prise de décision ; c'est alors l'obéissance aux mandats et aux normes qui sont utilisées par les employés de l'État pour décider de leur action.

Toute marge de manœuvre est encadrée

Tout d'abord, il va de soi que la marge de manœuvre des employés est limitée et encadrée par la loi qu'ils doivent appliquer ou qui balise leur action. Cette limitation donne lieu à plusieurs types de situation :

- Quand la loi est floue ou vague, la marge de manœuvre est assez grande. Dans ce cas, le jugement éthique des employés est très sollicité :

Je dirais que la loi... Nous autres, dans la loi, il y a deux articles seulement ; les termes de la loi sont relativement vagues. Ça donne prise à beaucoup d'interprétation ; il faut faire attention pour ne pas déraiper d'un façon ou d'une autre ; c'est un must ; il faut absolument être en contact les uns les autres [collègues] pour éviter de déraiper. (une professionnelle, médecin du MESS).

La discussion et l'entraide entre collègues sont effectivement essentielles pour établir des modalités d'interprétation qui soient cohérentes d'une personne à l'autre, dans un souci fondamental d'équité.

- La loi est parfois très claire, mais ce sont les pressions politiques ou managériales qui, parfois, nuisent à son application, limitant la marge de manœuvre des employés, surtout de ceux qui travaillent en « première ligne », c'est-à-dire qui ont à prendre des décisions affectant directement les citoyens. Les pressions liées à la gestion de la performance, qui imposent un rythme qui limite le temps de réflexion et, par suite, la marge de manœuvre, ont été évoquées par plusieurs personnes :

On s'occupe de 23 prestataires en 35 heures. Si vous saviez comme tout est minuté! On a des dossiers parfois importants à colliger. Une heure pour les maîtriser, puis il faut rédiger aussi une décision qui soit synthétique, qui reflète bien l'évolution, il faut motiver la décision : on n'a que 30 minutes pour faire tout ça. Alors je dirais que la grosse contrainte, c'en est une de temps. (une professionnelle)

Il y a une pression telle qui s'exerce sur nous, qu'il faut donner une réponse, et en fonction du personnel qu'on a pour le faire, ben je me dis on se retrouve dans un contexte où on est pris pour maintenir un rythme de croisière à ce niveau là qui est assez infernal (un professionnel)

- Une autre contrainte est constituée tout simplement par les exigences de l'action et de l'intervention, surtout sur la « première ligne » :

Il y a des contraintes avec lesquelles on doit composer. Pour être capable de faire une réflexion, puis pour être capable de la maintenir évolutive, il faut se trouver de l'espace pour réaliser ces choses-là. Moi je dis pas qu'il n'y a pas de réflexion, sauf qu'on se retrouve dans des conditions telles, avec des exigences d'action telles qu'il y a peu d'espace qui est réservé à la réflexion (un professionnel)

- Les budgets limitent eux aussi la marge de manœuvre : « On dit, ben on fait pas ce qu'on devrait faire parce qu'on n'a pas l'argent pour le faire. Bon, est-ce que ça veut dire que dans le fond ce qu'on fait, on le fait en fonction d'une définition de notre capacité économique à faire un certain nombre de choses ? » (un cadre)
- Cette difficulté liée à l'exigence simultanée d'un haut niveau de productivité et de qualité est bien ressentie par d'autres fonctionnaires :

Pour effectuer un travail, les délais sont trop courts aussi... Je pense qu'on ne prend plus en compte la capacité physique, la capacité de l'être humain pour produire des choses...L'[exigence de] performance est très très forte... puis on exige aussi une qualité...à un moment donné.. on a besoin de temps aussi, sinon la qualité détériore (une secrétaire)

Cette pression exercée sur les travailleurs de la fonction publique peut même les conduire à perdre de vue le sens de leur action, ainsi que les valeurs qui la sous-tendent : l'idée même de marge de manœuvre perd son sens :

La question du sens et la question des valeurs... On les oublie en cours de route et on est souvent obligés d'y revenir ou de les rappeler parce qu'on s'éparpille à un moment donné dans une multitude de dossiers, pis on finit des fois par avoir des problèmes de sens ou d'intégration des choses. Les gens les reçoivent comme en pièces détachées pis à un moment donné il y a comme une perte de sens. Mais ça tient plus au fait qu'on est dans tout, pis qu'on est tous azimuts : il faut tout faire dans des délais... (une cadre supérieure)

La marge de manœuvre est inexistante

Parmi les témoignages, plusieurs ont souligné que cette notion de marge de manœuvre n'avait pas de sens dans les organisations où, malgré la réforme, règne encore le mode de gestion hiérarchique strict (voir d'autres exemples et cas dans la section consacrée à ce mode de gestion) :

Il n'y en a pas de marge de manœuvre accrue. Alors, qu'ils donnent la marge de manœuvre accrue ensuite on ajoute la confiance, la responsabilité ; [il faut qu'on] arrête de sortir le bat de baseball à chaque fois qu'il se passe de quoi... Puis après ça on verra. Mais les marges de manœuvre, c'est... Les marges de manœuvres accrues, on n'a pas vraiment dit ce que ça pouvait vouloir dire... C'est pas vrai que tu vas vider une convention collective de son sens... Il y a des marges de manœuvre qui sont liées aux conventions, il y a des marges de manœuvre qui sont liées à la peur du conseil du Trésor de se faire organiser par les ministères... (une professionnelle)

Les marges de manœuvre sont dangereuses

Selon certains témoignages, la marge de manœuvre des employés de l'État est dangereuse si elle n'est pas étroitement encadrée par des normes et des règles dotées de sanctions ; en effet, laissés à eux-mêmes, les employés de l'État pourraient « déraper » et faire entrer des considérations subjectives ou malhonnêtes dans leurs décisions. C'est l'argument principal qui justifie le mode de gestion hiérarchique strict, ainsi que tous les contrôles « bureaucratiques » qui s'exercent à l'intérieur même de la fonction publique.

Plusieurs témoignages indiquent pourtant que la prolifération des règles n'empêche nullement leur manipulation, y compris par les « hautes instances ». Cette autre forme de marge de manœuvre s'exerce de différentes façons :

C'est une question d'exercice du pouvoir. [Certains directeurs] sont pris entre des... Ils ont des responsabilités, il faut qu'ils mènent à terme certaines choses...mais en même temps ils ont des pressions, par exemple du sous-ministre. Une des particularités du directeur général de l'administration, c'est qu'il passe rapidement de dossiers à portée générale à d'autres plus opérationnels...Il peut être tantôt impliqué dans le politique, dans la stratégie, le plan stratégique, puis 15 minutes après, il a un téléphone du sous-ministre, d'un directeur ou d'un supérieur qui l'appelle pour dire : « aye écoute, moi, j'ai un problème de stationnement ; tel employé qui vient d'arriver, faudrait que tu aies un stationnement » ; « mais là, il n'y en a pas ici, il y avait une liste de faite, telle personne est sur la liste ». Normalement c'est elle qui l'aurait. Mais arrive cette nouvelle personne, c'est un directeur». Il y a des décisions à prendre ... Il y a des règles écrites, des décisions qui se prennent. Mais comment on les prend, est-ce qu'on tient compte des règles écrites ? Est-ce que les règles écrites, c'est seulement pour se donner bonne conscience, donner une belle image ? À l'occasion, on triture des affaires ; on organise autrement. Voilà ça, c'est au cœur de l'éthique » (un cadre intermédiaire)

Cette manipulation des règles a parfois une portée politique qui place les employés de l'État dans des situations délicates :

Si la décision est prise par le ministre et qu'elle vient en contradiction avec les règles qui ont été établies et approuvées par le conseil des ministres, ça devient un peu plus compliqué, c'est difficile...Des fois, pour éviter que le ministre perde la face, il y a toutes sortes de contorsions qui se font. C'est parce que, dans l'administration publique, on est toujours pris dans un continuum entre la performance d'un côté – on demande ça des gestionnaires, des professionnels et de tout le monde, et de l'autre côté le fait qu'on est un service public (un cadre intermédiaire).

Toute marge de manœuvre peut susciter une réflexion éthique

Quand il y a marge de manœuvre, la réflexion éthique se met en mouvement, comme le décrit bien le témoignage suivant :

Parce qu'on a affaire à une clientèle qui est particulièrement vulnérable, qui n'est pas toujours équipée pour se défendre, alors il faut être... prendre tous les moyens pour être équitable, être sûr de faire le tour du problème... oui, c'est important... On est là pour comprendre leurs conditions tel que mentionné dans les documents objectifs qu'on a, de façon à être capable de prendre une décision, la meilleure décision possible selon les articles de la loi, en les respectant. Il faut créer un climat de confiance aussi, un climat d'impartialité. On ne fait pas de cadeaux non plus, on est là pour comprendre avec réalisme et impartialité. [...] L'éthique, à ce niveau-là, c'est que [nos décisions doivent] doivent vraiment mettre à contribution l'impartialité, l'équité. Impartialité, équité, absence de préjugés, réunir tous les éléments, les étudier avec impartialité pour rendre une décision qui est la plus éclairée possible ; c'est ça l'éthique, pour mon travail à moi en tout cas. Une professionnelle, médecin du MESS)

Les employés qui se situent sur la « première ligne » sont plongés d'emblée dans la réflexion éthique. Pour eux, la marge de manœuvre est une réalité quotidienne de leur travail puisqu'ils doivent prendre sans cesse des décisions situées au carrefour de l'application de la loi, du respect des valeurs fondamentales et de la singularité des cas particuliers concrets.

Ce chef de service dans un centre jeunesse l'exprime bien dans la description fine qu'il fait du travail de première ligne en protection de la jeunesse :

Quand on se situe au niveau de la protection de la jeunesse, l'enjeu éthique est directement en lien avec la mission de l'établissement, et bien sûr, avec l'application de la loi de la protection de la jeunesse. Je pars de la volonté du législateur au niveau de la loi de la protection de la jeunesse et je tente, à partir de cette volonté là, et à partir des principes qui sont là, de traiter les situations et les gens en fonction de ces principes-là. Ces principes-là, ce qu'ils nous disent au niveau de la loi de la protection de la jeunesse, c'est que le premier responsable de l'enfant c'est pas le DPJ, c'est ses parents. Et qu'avant de s'introduire dans la vie de ces gens là, et de faire une brèche à l'autorité de ces gens-là et de leurs responsabilités, il va falloir que j'ai véritablement des motifs qui justifient de le faire. Donc, quand on parle d'enjeux, l'idée c'est pas de porter assistance à un enfant uniquement parce qu'on nous le demande, c'est de porter assistance à un enfant quand on a suffisamment d'éléments pour considérer qu'il a besoin qu'on se substitue à l'autorité des parents pour agir à ce niveau-là.

Donc, c'est pas uniquement des considérations affectives et émotives, mais c'est surtout des considérations à un autre niveau qui nous font agir.

Il s'ensuit que le jugement des employés de première ligne est fondamental :

Le jugement des intervenants est fondamental, et la question des valeurs peut être en ligne de compte. Et c'est une des raisons qui fait que par habitude, ici, les intervenants, dans un certain nombre de cas, avant de prendre leur décision, consultent énormément. Consultent les collègues, pour être objectivés dans ces situations là, avant d'en arriver à déterminer si oui ou non on retient un signalement. Moi je suis mis à contribution régulièrement en terme de consultation, pour prendre une décision sur le fait qu'on retient ou pas un signalement. Et ça même avec les intervenant d'expérience, cette nécessité de se distancer, de la charge émotive qui nous est parfois transmise par les gens qui nous signalent... Parce que ces enfants là sont en besoin. Et en besoin à un point tel qu'il faille qu'une autorité sociale se substitue aux parents, ben là c'est plus la même chose, et il faut être capable de prendre pour bien apprécier, pour bien juger, il faut être capable de prendre une distance par rapport à cette situation là. C'est ça, donc c'est fondamental, nous, la notion de jugement mais d'objectiver le plus possible par rapport à ces situations là.

Heureusement, dans le feu de l'action, le sentiment de sa responsabilité est un peu atténué :

Quand on a des discussions plus en termes de réflexion sur les phénomènes entre nous, on est capables de réaliser de temps en temps, je dirais... l'importance, l'ampleur des décisions qu'on a à prendre. Mais c'est comme de parler à un chirurgien qui pratique des chirurgies cardiaques. S'il est tout le temps conscient qu'il est entrain de jouer avec la vie des gens. J'imagine que, à quelque part, il n'est pas conscient de ça. Mais s'il se recule et porte une réflexion sur l'action qu'il pose, il est tout à fait capable de réaliser qu'il joue avec la vie. Mais dans l'action au quotidien, c'est pas évident.

B. Le mode de gestion et le style de leadership

Mode de gestion classique

Par mode de gestion « classique », il faut entendre un mode de gestion basé sur une relation hiérarchique stricte selon laquelle le supérieur donne des tâches ou des mandats au subordonné qui doit les réaliser selon les conditions fixées. La contestation de ces conditions ou du mandat par le subalterne n'est pas possible, de même que la consultation de ce dernier par son supérieur puisque cela remettrait directement en question le principe hiérarchique même. L'obéissance au supérieur, parfois aussi désignée comme « loyauté », est considérée

comme une obligation quasi morale (d'ailleurs mentionnée dans le code d'éthique de la fonction publique québécoise) et la désobéissance comme une infraction passible de sanctions.

Les témoignages recueillis indiquent de plus que ce style de gestion s'accompagne parfois d'un style autoritaire dans les relations interpersonnelles entre supérieurs et subordonnés : les mandats deviennent alors des ordres et les employés sont invités à obéir sans discuter, sous peine d'être mutés ou réaffectés à d'autres tâches moins intéressantes. Le témoignage suivant d'une professionnelle est éloquent :

C'est inconcevable de voir des gestionnaires qui ne sont pas capables de parler à une personne ; ils ne sont pas capables de faire une réunion, ils se sentent tout le temps menacés! Dans beaucoup d'endroits, c'est le secret. Quand on dit « ferme ta gueule » et que c'est même écrit dans la loi ... alors c'est « ferme ta gueule » tout le temps. Tu ne veux pas perdre ta job, même si tu sais que tu la perdras pas... Se faire tableter là, se faire tasser dans un coin, ça fait aussi mal que de se faire congédier... J'ai constaté dans des emplois antérieurs qu'on détruisait une personne aussi sûrement en la tassant qu'en la jetant. (une professionnelle).

Ou encore ce cadre qui était en désaccord avec une mesure de favoritisme à l'endroit d'un collègue et à qui on a dit : « Écoute, tu claques les talons pis tu continues ». Je me suis retourné avec le regard froid. Mais la réponse que j'aurais voulu dire, c'est : « écoutez, moi, si j'avais voulu être soldat, je serais allé dans l'armée, pas dans la fonction publique » (un cadre)

Le style dans lequel sont faites les demandes ne change rien à la nécessité de l'obéissance, même au niveau des cadres supérieurs :

Une question, c'est interprété comme une demande, c'est un ordre : « pourrais-tu m'arranger ça? » veut dire « arrange-moi ça pis je ne veux plus en entendre parler ». Pas besoin d'avoir une signature écrite en bas là... (un cadre)

Sur le plan théorique, ce système fait peser uniquement sur le supérieur le poids de la moralité des décisions et des conditions d'action, les subordonnés n'étant que des exécutants, des « soldats » disciplinés. La qualité du jugement moral des supérieurs est donc présumée impeccable. Lorsque, dans la pratique, cette qualité fait défaut, les subalternes n'ont aucun

moyen légitime de s'y opposer, si ce n'est pas la dénonciation, anonyme ou non, ou par une désobéissance qui peut leur attirer de nombreux ennuis.

Les entrevues comportent plusieurs exemples de telles situations dans lesquelles est inhibé non pas tant le jugement éthique des employés (c'est-à-dire leur conscience de ce qu'il faudrait faire) que leur capacité de réagir à une dérive constatée chez un de leurs supérieurs, qu'il s'agisse de cadres ou même de professionnels.

Par exemple, une secrétaire responsable des réservations d'hôtel pour le personnel de son équipe a raconté s'être sentie mal à l'aise face à certaines demandes d'un professionnel qui occupe deux emplois en même temps :

Alors moi je suis pas très à l'aise avec ça parce que je me dis : « est-ce que c'est correct ? ». Donc, à ce moment là, je peux aller voir le supérieur ou non... À un certain moment, il comprit que ce n'était pas approprié... Dans les choses comme ça, je ne suis pas à l'aise, c'est pas facile parce que là, je peux trahir la personne avec qui je travaille mais il y a des règles à faire appliquer aussi (secrétaire).

Dans un autre cas, une vérificatrice interne découvrit par hasard une fraude organisée par un groupe de cadres, dont deux très hauts placés. C'est sa mémoire phénoménale des chiffres qui lui avait permis de faire cette découverte. Un détective l'aida bénévolement à monter le dossier. Son patron l'appuya, du moins au début de la démarche. Puis il prit peur des éventuelles conséquences et lui demanda de cesser ses démarches. Furieuse, constatant que les gestionnaires « pourris » allaient s'en tirer, elle prépara une « enveloppe brune » dénonçant la situation dans un texte adressé aux médias. Elle alla jusqu'à la timbrer, mais ne la posta jamais pour les raisons suivantes : 1. Le devoir de réserve mentionné dans le code d'éthique de la fonction publique québécoise, auquel elle croit beaucoup, 2. La crainte du harcèlement psychologique (« on t'enlève tes dossiers, on signe pas tes patentes, on te ridiculise sur ta façon de s'habiller ») qui aurait pu s'ensuivre et contre lequel elle n'aurait eu aucun recours, à la différence des employés de l'administration fédérale dont elle envie la nouvelle loi sur le whistle-blowing, 3. Des doutes sur l'utilité des conséquences d'une dénonciation : est-ce que ça allait régler le problème de fond, c'est-à-dire l'accession de personnes malhonnêtes à des postes de cadres supérieurs ? Est-ce que ça n'allait pas

constituer une crise de plus qu'on allait essayer de faire oublier le plus vite possible, au besoin en tablettant pour quelques années les coupables, puisqu'il n'y a pas vraiment de sanctions plus graves appliquées ? Elle a donc préféré quitter l'organisation en question. Mais, comprenant que les scandales font parfois bouger les choses comme à la SAAQ ou au ministère du Revenu, elle se demande encore si elle ne devrait pas envoyer son enveloppe aux médias. Des institutions comme le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général ne lui inspirent guère confiance en raison de la lenteur de leurs procédures.

Le cas suivant est aussi très révélateur. Il s'agit d'un technicien en environnement, alors responsable du contrôle de la qualité de l'eau potable dans sa région (108 aqueducs). Au moment des grandes coupures budgétaires au Québec, son supérieur décide de couper les ressources affectées au contrôle de l'échantillonnage, ce qui détruit la valeur, la validité et la crédibilité des mesures, ainsi que celles affectées à la saisie informatique des mesures. La décision a été prise de manière unilatérale, sans consultation ou discussion avec le technicien. Le technicien a estimé que, ce faisant, non seulement son gestionnaire lui imposait de transgresser une disposition réglementaire en l'empêchant d'assumer convenablement ses responsabilités en matière de contrôle de la qualité de l'eau potable, mais surtout, que la santé publique était menacée. Le chef de service ayant refusé catégoriquement de prendre au sérieux l'argumentation du technicien, celui-ci décida alors d'écrire au directeur de la santé publique de la région, en avertissant son gestionnaire à l'avance de cette décision. Le directeur de la santé publique a dû prendre l'avertissement au sérieux puisqu'il écrivit à son tour à l'organisation du technicien. Le technicien reçut alors une réprimande dans son dossier personnel au nom du code d'éthique de la fonction publique et en particulier de la « loyauté » envers l'organisation que le technicien aurait bafouée en faisant appel à une personne extérieure à l'organisation. Quelques mois plus tard, il fut relevé de ses responsabilités, alors qu'il avait eu de très bons résultats (amélioration importante du taux de dérogation au contrôle de l'eau potable).

Ayant choisi de faire passer l'intérêt public avant les intérêts de l'organisation, ne serait-ce que, parce que la mission fondamentale de cette organisation était précisément la protection de l'intérêt public, ce technicien s'est senti très seul et peu appuyé par ses collègues, le reste de l'organisation et son délégué syndical.

Il se serait peut-être adressé à un éventuel ombudsman (ou répondant en éthique) si une telle fonction avait existé, mais il avait renoncé d'emblée à s'adresser à la hiérarchie de son organisation, estimant que la solidarité entre gestionnaires allait être plus forte que le désir d'écouter et d'aider un technicien contestataire. Le whistle-blowing ou une lettre dans les journaux ne l'ont pas tenté parce qu'il craignait la notoriété qui entoure ce genre d'affaires et avait peur de devoir en subir des conséquences négatives sur le plan professionnel. Mais il comprend ceux qui, face à une hiérarchie autoritaire et fermée, en viennent à ce choix.

Ce même technicien a rapporté cet autre cas lorsque, pour un été, il fut responsable du programme « Plage en été » qui vérifiait la qualité des eaux de baignade. En arrivant, il constata plusieurs problèmes importants dans la gestion antérieure de ce programme. D'une part, les formateurs incitaient les étudiants chargés des prélèvements à donner la meilleure note possible. D'autre part, on leur interdisait de faire les prélèvements le lendemain de pluies abondantes. Pourquoi privait-on les citoyens de cette information importante ? Le technicien a mentionné ce problème dans son rapport final. Son gestionnaire lui demanda d'effacer cette interrogation. Le technicien refusa et suggéra plutôt que le gestionnaire joigne une note au rapport dans laquelle il exprimerait son désaccord. Le gestionnaire refusa à son tour et bloqua le rapport pendant plusieurs mois. Il finit par le rendre public. La raison de l'interdiction de prélèvements était en fait assez « chaude » : le lendemain de pluies abondantes, les surverses des réseaux d'égout entrent en fonction mais laissent passer des eaux non traitées dans les lacs. Il s'agit d'un défaut de conception dont les ingénieurs du ministère sont responsables. A-t-on fait passer l'« image » du ministère et des ingénieurs avant la sécurité et le droit à l'information fiable des citoyens ? Avant cette intervention, l'impossibilité de contestation dans le système hiérarchique avait peut-être mis en péril la sécurité des citoyens et donc l'intérêt public.

- Ce mode de gestion peut aboutir à des situations absurdes, par manque de communication entre supérieur et subalterne. Une personne a rapporté le cas d'une secrétaire incompétente, très lente et mal organisée, qui indisposait tout son service.

Ses gestionnaires lui faisaient cependant de belles fiches de notation dans l'espoir qu'elle trouve un poste dans un autre service ; ils n'ont jamais essayé de discuter avec elle de ces problèmes, comme si, d'après le témoin, ils étaient plus à l'aise avec la gestion des budgets ou du contenu des dossiers qu'avec la gestion des personnes, de la « ressource humaine ». Une nouvelle gestionnaire décida plutôt de lui expliquer pourquoi son travail était insatisfaisant et lui proposa un plan d'amélioration. La secrétaire a d'abord été très surprise car elle se fiait à la validité de ses fiches de notation. Elle a ensuite beaucoup apprécié que sa gestionnaire la respecte en lui disant la vérité puis en proposant de l'aider.

Un autre cas a été rapporté, qui montre bien les limites de ce modèle de gestion. Il a été rapporté par une agente de bureau et déléguée syndicale. Dans son service travaillent surtout des manutentionnaires occasionnels. De nombreux conflits ont surgi parmi eux au point de les diviser en deux « gangs » utilisant le harcèlement, la violence verbale et même la violence physique. Ayant en majorité le statut d'occasionnels, les victimes avaient peur de se plaindre à leur gestionnaire. Celui-ci ne s'est aperçu de rien ou ne voulait rien entendre. La déléguée syndicale est alors allée voir son supérieur ; finalement, l'affaire s'est rendue jusqu'au bureau du sous-ministre. Dans cette histoire, le mode de gestion hiérarchique strict a fait en sorte de nuire à la communication et au passage libre de l'information d'un niveau à l'autre. Pour qu'il y ait des plaintes, il a fallu que la déléguée syndicale exhorte les personnes de la manière suivante : « à place de vous crinquer , vas-y...Il [le gestionnaire] est parlable. Arrêtez de vous imaginer qu'il va vous mettre dehors... ». Elle reconnaît d'ailleurs qu'auparavant, elle-même était « trop gênée » pour aller voir son gestionnaire et lui « regarde, ça marche pas ton affaire, je suis tannée ». À la suite de ces événements, elle a pourtant dit à son gestionnaire : « il n'y a pas de honte à avoir. C'est dur, c'est compliqué, tout ce qui se passe là... Il n'y a pas de honte à aller au bureau du personnel et de leur dire "regardez, j'ai perdu le contrôle, aidez-moi, donnez-moi des solutions pour régler ça" ».

Le mode de gestion hiérarchique ne semble pas encourager les gestionnaires à reconnaître leurs erreurs ou leurs limites.

- L'obéissance devenant vertu, l'attitude de ceux qui ont de l'ambition consiste à « plaire » aux supérieurs, quitte à éviter toute forme de critique ou de parler vrai :

L'important, c'est de plaire... C'est un comportement qui est fait de compromis, d'assujettissement, de docilité ; c'est avilissant. Ça ne va pas dans le sens d'une dignité humaine, de s'assumer, de penser... (un cadre).

Le carriérisme lié à cette valorisation de la hiérarchie suscite plusieurs dérapages jugés non conformes aux valeurs de l'administration publique. Par exemple, selon cette professionnelle, l'ambition des cadres peut les conduire au mensonge et à la complaisance, à la différence des fonctionnaires ou des professionnels permanents, bien protégés par les conventions collectives :

Ce qu'on constate dans les hautes instances, c'est que [chacun s'organise] pour son propre avenir professionnel alors que quand tu es au niveau « professionnel » syndiqué jusqu'aux oreilles et que tu n'as pas l'intention de prendre la place de ton boss, tu as plus de chances de dire : « non, ça, je ne ferai pas ça parce que ... ».

Les enjeux « personnels » risquent alors de s'imposer comme prioritaires par rapport à l'intérêt public :

Le directeur, il faut qu'il supporte les gens qui font le service à l'externe... Il faut en même temps qu'il tienne compte de ce que le sous-ministre veut, ne veut pas. Il y a toutes sortes de petits enjeux là-dedans. Ce n'est pas juste de la pureté, il y a des petits enjeux très personnels. Des sous-ministres qui se gargarisent de la dignité de la personne humaine mais au fond ce sont des gens qui sont très ambitieux qui sont constamment à essayer d'être au courant de tout ce qui bouge pour pouvoir en profiter, se mettre en valeur (un cadre).

Les codes d'éthique semblent appropriés dans ce contexte puisqu'ils prescrivent et proscrivent des comportements. Mais, lorsqu'ils sont connus des employés de l'État, ils suscitent parfois le cynisme, comme le résume bien cette professionnelle :

La déontologie, il faut qu'elle soit connue...La loi est claire, la déontologie est claire. Mais qu'ils prennent le temps de l'expliquer aux employés et aussi d'y croire eux mêmes...

Parce que ce n'est pas évident qu'ils y croient eux-mêmes, les dirigeants de l'organisation...

Dans ce mode de gestion, la communication et la consultation entre membres de niveaux hiérarchiques différents sont réduites, ce qui est paradoxal :

Je pense qu'on ne peut plus continuer à considérer que les employés sont des gens qui ne font qu'appliquer des normes, qui n'ont pas de jugement. On les embauche avec du jugement! D'ailleurs, on leur passe des grands tests. Mais le matin qu'ils s'assoient sur leur chaise, c'est « ferme ta gueule, prends ces normes-là pis applique ». Alors ils ont du jugement, mais il ne faut pas qu'ils s'en servent. Il y a quelque chose d'incohérent. (un professionnel)

Le silence et le secret, associés au « droit de réserve » dans le code d'éthique de la fonction publique québécoise, font aussi partie des dérivés de ce mode de gestion : « ce qu'on appelle la loyauté ... Même la loi prévoit qu'on doit se taire, ne rien dire de ce qu'on a appris dans le cadre de nos fonctions. Alors il y a même une exigence de se taire ; le secret total. Quand quelqu'un dénonce, il sait très bien qu'il va à l'encontre de la loi ; même pas d'un règlement : il va à l'encontre de la loi » (une professionnelle).

Il est intéressant de remarquer que le secrétariat du Conseil du Trésor a été plusieurs fois cité comme exemple de ce mode de gestion en raison de sa manière autoritaire, contrôlante et sans transparence de gérer ses rapports avec les ministères, ce qui mine complètement la crédibilité du mode de gestion modernisé et décentralisé qu'il veut faire adopter :

Il y a peut-être quelque chose qui devra évoluer au Conseil du trésor. Changer les êtres humains qui ont une vision très ancienne et qui ont du mal à changer, à parler vrai. Ils ont du mal à parler vrai. Parce que tu parles du pouvoir quand tu dis... Il faut qu'ils travaillent dans leur propre cour d'abord. Je pense que c'est vrai que les ministères peuvent faire un bout mais ceux qui ont des rapports plus suivis que moi avec le Conseil du Trésor n'ont aucune confiance dans leur façon de gérer [la modernisation], parce que c'est faux. Ils tirent sur la corde aussitôt qu'il y a quelque chose de croche. Aussitôt que ça sort dans les journaux, ils tirent sur la corde, ça prend deux minutes. Aussitôt que quelqu'un déroge ... C'est pas vrai, les [ministères] n'ont pas de marge de manœuvre. [...] Tu peux pas changer des personnes si rapidement. Les valeurs, les façons de faire... Dans les ministères comme au secrétariat du Trésor, il y a des cas types au Trésor, on le voit, on le voit là. Il y a des personnes qui sont très réfractaires à laisser aller leur pouvoir. C'est beaucoup beaucoup une question de pouvoir ; avant ça, ils avaient plein de pouvoirs, ils décidaient, les ministères devaient s'ajuster, s'adapter. Maintenant, c'est plus tout à fait la même histoire, mais dans leur tête, c'est pas encore changé). [...] La

modernisation : on décentralise, on remet les pouvoirs, on fait passer les pouvoirs du Trésor aux ministères, aux sous-ministres tout ça... Mais pour ce qui est de la gestion des ressources humaines... Il y a beaucoup de gens qui ont comme appréhension que le pouvoir qu'on disait centralisé au Trésor devienne centralisé au ministère ou dans l'organisme (un cadre intermédiaire).

Selon une cadre supérieure, la modernisation ne va rien changer à la situation, car elle ne fait que renouveler le style de la technobureaucratie :

Je suis catastrophée par l'approche actuelle de l'organisation en ce sens que ce n'est pas ça que j'attendais de la modernisation de la fonction publique. Parce que ce que c'est en train de devenir une technocratie!

La bureaucratie nous encadre, nous limite, nous force à entrer dans des cadres alors que c'est pas ça du tout, notre mission... Il faut être complètement orientés vers ce qu'on a à faire et soutenir nos gens. On n'a pas besoin de ces multiples étapes de papier... Moi, des plans stratégiques en 42 pages, j'en ai rien à cirer... On n'a plus les ressources, on n'a plus l'énergie, ni des gens qui ont le sens de la vision pis qui nous disent : "écoutez, voici les valeurs de l'organisation, voici le sens pour répondre aux besoins, ce qu'on entend, ce qu'on voit, ce qu'on perçoit, ce que la recherche nous dit. Avec la modernisation, on retombe dans les indicateurs pis des chiffres pis des affaires... C'est bon dans le privé, quand tu es dans une chaîne de production ou quand tu es en marketing pis que tu veux savoir si ton marché ... Moi, ça m'étouffe, ça m'étouffe complètement, c'est usant. Les jeunes gestionnaires qui vont monter, on va les tuer avec cette bureaucratie, c'est pas possible...

Les critiques de ce mode de gestion sont nombreuses, notamment dans les ministères ou organismes qui ont bien avancé dans le processus de modernisation : « nous, on constate qu'il y a des modes de gestion autocratiques ou d'application bêta des règlements qui nous emmènent vers des erreurs, vers des problématiques où les gens ne se sentent pas responsables : "tu me donnes un ordre, je l'ai suivi". Mais l'avenir est pas là-dedans : il y a de l'avenir dans des modèles de gestion plus humanistes ». (une professionnelle).

Mode de gestion renouvelée

Un style de gestion renouvelé, plus ouvert à la discussion entre supérieurs et subalternes et à la contestation des premiers par les seconds, est possible, comme en témoignent plusieurs des personnes rencontrées. Selon cette professionnelle, « communication, leadership, coaching, ce

sont trois éléments qui décrochent le gestionnaire d'une simple hiérarchie de commandement » et qui sont à la base du mode de gestion renouvelée.

Par exemple, ce jeune cadre décrit ainsi sa façon de gérer : faire confiance aux employés, surtout à ceux qui ont beaucoup d'expérience, être capable d'accueillir la critique, même lorsqu'elle provient des employés ou des subalternes, s'intéresser aux personnes plutôt qu'aux tâches. La gestion par résultats lui convient bien dans la mesure où elle conduit à faire confiance au jugement et à l'expérience, mais aussi aux bonnes habitudes de travail des employés. En revanche, il faut maintenir des contrôles ponctuels, des balises, mais qui respectent le savoir-faire des employés. Cette approche s'oppose à la gestion autoritaire et contrôlante, axée sur les tâches :

Je me fous pas mal de la manière qu'ils le font si le résultat est atteint. Ok, je ne veux pas que ça coûte le double ; il faut quand même le faire de la manière la plus efficace possible. Mais en ayant peu d'expérience, j'essaie de me fier beaucoup à l'expérience de techniciens en me disant que, souvent, la meilleure idée c'est souvent eux autres qui vont l'avoir. Ça fait que je ne me bats pas pour imposer ma vision des choses ; de toute façon ça passerait pas et je perdrais toute ma crédibilité. La gestion par résultats va être très facile pour des gens qui sont capables de prendre des décisions et qui sont capables de se faire dire après : « ben ça c'était pas bon pis ça c'était super bon ». Être capable d'accueillir la critique, ça c'est pas tout le monde... (un jeune cadre).

Selon une professionnelle, les jeunes professionnels « vont être moins dociles...et j'en suis contente ». Elle estime qu'on va demander aux nouveaux gestionnaires d'être différents, de rejeter « l'ancien modèle du Trésor qui décidait tout de loin ».

Elle pense qu'ils vont « devoir communiquer, expliquer les situations, expliquer dans quelle situation l'organisation se trouve, quelles sont les contraintes : un peu plus de transparence, prendre le temps d'expliquer. Ils ne sont pas habitués à ça » (cadre).

Selon une professionnelle, ce changement dans le mode de gestion pourrait améliorer l'ensemble de la fonction publique : « quand on embauche des gestionnaires, il faut exiger qu'ils aient une colonne vertébrale. J'ai vu des gestionnaires embaucher des employés dans une région qui étaient très forts, très solides et qui étaient très critiques et je me suis dit que c'était excellent, que c'était une bonne chose que d'avoir

des gestionnaires plus forts pour permettre qu'ils acceptent d'embaucher des professionnels plus forts et qui ont le droit de parole. Parce que je pense que plus ta gestion est faible, plus tes employés sont faibles ».

Le mode renouvelé de gestion suppose aussi que le mandat ait un « sens » pour l'employé, c'est-à-dire qu'il ou elle en comprenne la raison d'être, le trouve pertinent et justifié. Prenons le cas d'une action administrative routinière, mais porteuse d'enjeux éthiques importants : l'autorisation des dépenses. Dans ce témoignage, une professionnelle explique qu'elle accepte bien que le jugement de son supérieur soit différent du sien dans la mesure où il lui explique ses raisons, la traitant ainsi avec respect et l'imputabilité qui accompagne sa décision.

C'est moi qui autorisais des dépenses ...ou certains documents...et quand je ne voulais pas les signer parce que, pour moi, c'était pas justifié d'autoriser cette dépense-là, je l'apportais à mon patron...Je lui disais : « moi, je ne signe pas ça pour telle telle telle raison »...et mon patron savait très bien que si je n'autorisais pas, c'est que j'avais mes raisons, excellentes. Et habituellement, il ne signait pas à l'encontre de mes décisions, de mon jugement. Parfois, il pouvait avoir une vision beaucoup plus globale et horizontale...me dire : « écoute, moi, je vais la signer pour telle telle telle raison ». Alors moi, j'acceptais. Quand on me donne la raison pour laquelle on le fait... Si on ne me l'avait pas donnée, je l'aurais grafigné...mais quand on me donne la raison, c'est beau...Parfois il disait : « t'as ben raison, moi, je signe pas ça, je salis pas mon nom moi non plus, je ne le signe pas, on va l'amener au sous-ministre associé. Mais celui-là disait : « arrête de niaiser avec ça, moi, je vais le signer », sans même te donner ses raisons...On n'est pas des machines Si on a un jugement professionnel, si on a des arguments valables, on entend être respecté, qu'on nous écoute. Qu'on ne me traite pas comme un enfant et qu'on me donne la raison pour laquelle... Peut-être qu'à l'avenir, pour d'autres documents, je vais les signer : j'aurai compris le pourquoi. Ou peut-être que je vais continuer à ne pas les signer. Mais qui va être imputable ?

Sur un plan plus général, le mode de gestion renouvelée admet qu'il est important que le travail des employés soit intéressant et valorisant : « *je trouve je passe beaucoup de temps dans mon milieu de travail, donc il faut que ce soit agréable. C'est important pour moi d'avoir des tâches qui sont intéressantes, qui sont valorisantes, un environnement de travail stimulant avec des gens qui sont agréables et qui ont de l'ambition* » (une secrétaire).

Ce mode de gestion convient bien aux employés qui sont d'emblée sensibilisés à la mission du ministère ou de l'organisme, qui en partagent les valeurs : « *ici, on a une force que tous les*

ministères n'ont pas. On a des gens qui sont très dédiés à la mission environnementale. Bien souvent, ils sont venus au ministère de l'environnement parce qu'ils croient en la mission, ils croient toujours en l'importance de cette mission là. Nous, on a une mission de société, d'intérêt public important ». Or les affectations d'un ministère ou d'un organisme à l'autre ne font rien pour encourager ce genre de sensibilisation.

Le leadership fait partie intégrante du mode de gestion renouvelé : « si le sous-ministre a la volonté que les gens travaillent en harmonie, ben déjà c'est un message clair qu'il envoie vers le bas », comme le rappelle une secrétaire. La sous-ministre du ministère du revenu a souvent été citée en exemple d'un leadership exceptionnel en matière de réflexion éthique organisationnelle :

« Tout récemment, elle a rendu publiques les valeurs de l'organisation. Elle transige beaucoup à partir de ces valeurs-là. Il faut maintenant travailler pour que les gens les comprennent ; c'est pas simple. C'est des valeurs qui peuvent être difficiles mais les gens lui font confiance : c'est une femme crédible.

Ça aide beaucoup. Je pense qu'elle a, dans l'ensemble du ministère, une bonne cote ; les gens lui font beaucoup confiance. C'est vrai que c'est une femme très très très intéressante. C'est une femme aussi qui parle vrai, qui rencontre les employés pour vrai, qui est intéressée à leur parler. Elle fait pas juste dire que sa porte est ouverte, elle l'ouvre pour vrai, ce qui est assez rare, je dirais. Elle est ouverte à tout ce qu'on pourra faire pour améliorer le sort du personnel. Je pense qu'elle croit vraiment qu'un personnel mieux organisé, heureux va donner un meilleur service à la population et va travailler avec les valeurs sans aucun problème. » (une professionnelle).

Cette sous-ministre décrit ainsi son ouverture à la réflexion éthique : « On a étendu la perspective à la dimension éthique parce qu'on se rendait compte qu'on ne peut pas tout asseoir dans des règles et des normes. On est un ministère très normé : il y a beaucoup de directives, il y a beaucoup d'instructions de travail pour nos employés, il y a une grande place au cadre normatif à l'intérieur de l'organisation dans nos fonctions. Mais il reste un niveau où le cadre normatif ne peut pas fournir des règles, ne peut pas encadrer la conduite et là il faut faire appel au jugement des individus. Quand on fait appel au jugement des individus, il faut leur donner une assise ou une base qui leur permet d'exercer leur jugement dans leur fonction et l'éthique nous apparaissait... m'apparaissait un cadre intéressant avec lequel travailler à l'intérieur de l'organisation.

Donc je pense que c'est une évolution dans le temps qui a fait en sorte qu'on en arrive à élever notre niveau de réflexion pour le regarder dans une perspective éthique et non plus

uniquement dans un cadre de lois, règlements, directives, cadre normatif etc. Et élevons ça d'un niveau en terme d'éthique...donc c'est plus une évolution de l'organisation ».

Une secrétaire définit ainsi un bon gestionnaire : « *c'est quelqu'un qui est capable de prendre des décisions puis d'amener des changements quand c'est nécessaire. [Il ne dirait pas] : « arrange-toi, rends-moi un résultat, prends la façon que tu voudras mais c'est le résultat que je veux ». Il doit tenir compte des embûches auxquelles on peut faire face ».*

La consultation et l'ouverture au dialogue à l'échelle de l'organisation sont également fondamentales. D'où l'importance des processus de réflexion partagée sur la mission et les valeurs de l'organisation comme, par exemple, au ministère du Revenu et à celui de l'environnement. Ce type de processus a pour effet de « *de développer le désir de discussion à l'interne, une ouverture d'esprit là. À partir du moment où les gens vont croire qu'ils ont le droit de parole, ça va se discuter... Il va y avoir des gens à former aussi à l'éthique, de plus en plus de gens »* (une professionnelle).

Le respect pour le travail d'autrui et la reconnaissance doivent aussi faire partie du mode de gestion renouvelé. Le respect est d'ailleurs une des trois valeurs sélectionnée par le Centre de perception fiscale : respect pour les citoyens, respect de la loi, respect mutuel entre gestionnaires et employés.

Ce respect s'incarne par exemple dans l'effort pour tenir le personnel au courant des événements : « *C'est sûr que les gens savent que j'ai beaucoup de tâches. Je sens le respect pour moi...mais c'est surtout au niveau des choses qui s'ajoutent, que les gens n'ont pas prévues. Ils sont occupés, mais ça serait peut-être intéressant que je sois mise aux faits à temps que, quand les demandes arrivent... à ce moment là c'est plus facile pour moi d'organiser mon temps »* (une secrétaire).

Tout n'est cependant pas parfait dans ce mode de gestion, notamment l'exigence de productivité qui lui aussi inhérente et qui rentre parfois en contradiction avec l'idée de respect et d'écoute, deux attitudes qui demandent du temps. Ainsi, ce médecin reconnaît qu'elle a une grande autonomie dans son travail, mais que le rythme qui lui a été imposé pour des raisons de gestion interne risque de l'empêcher de se former davantage, d'échanger avec ses collègues, etc.

Pourtant, lors d'une évaluation des tâches, « le processus même de décrire ce qu'on fait, d'y réfléchir, ça nous remettait en question ; ça nous a permis d'avancer et de raffiner nos affaires ; c'est vraiment pas du temps perdu que de laisser aux professionnels du temps pour réfléchir sur ce qu'ils font, sur les valeurs, sur la façon dont ils travaillent, mais aussi se remettre en question ; pour un travail de qualité c'est ben important. »

Un autre risque important consiste dans le dérapage individualiste et subjectif d'employés laissés à eux-mêmes. Comme l'indique cette professionnelle, « cette modernisation me semble beaucoup plus intéressante pour les gens, pour les professionnels. Ce qu'il faut quand même s'assurer là-dedans, c'est qu'il y a un partage de valeurs communes... Il faut s'assurer que les gens ne développent pas leur façon de faire. C'est beau d'avoir son autonomie mais on peut tous être amenés à un moment donné à, pas déraper — le mot est gros — mais à prendre une tangente... Il faut quand même s'assurer qu'il y a une vision d'ensemble commune tout en laissant les gens autonomes ».

C. Des dilemmes éthiques

Plusieurs dilemmes éthiques importants ont été recueillis au fil des entrevues. Il s'agit de situations problématiques pour lesquelles chaque solution possible allait à l'encontre d'une valeur fondamentale ou d'un désir spécifique.

Performance et ressources

Un dilemme éthique fondamental au niveau des organisations publiques consiste à combiner, sur le terrain, la performance et l'efficacité attendues par les responsables politiques et les citoyens avec les ressources disponibles ainsi qu'avec les valeurs fondamentales de l'État :

Si tu veux rendre un service, ça te prend des ressources. Évidemment, il faut que tu sois efficace. Mais pour être équitable, il faut que tu aies certaines règles qui soient connues, établies, rendues publiques et autant que possible qu'on s'y tienne. C'est difficile d'être à la fois équitable et efficace parce que tu es pris dans un enchevêtrement de règles et en même temps, la règle est anonyme, drabe, uniforme alors qu'il y a des cas particuliers en

chair et en os... Tu dois exercer ton jugement, tu dois essayer de rencontrer les besoins tout en essayant aussi d'être équitable et de ne pas créer des précédents qui vont être invoqués (un cadre).

Le cas des coupures budgétaires de 1996-1997 est frappant, car il a été mentionné dans plusieurs entrevues. Voici ce qu'en dit une sous-ministre en titre à l'époque. :

Il y a sûrement des conflits intérieurs quelquefois. Quand on est cadre ou quand on est professionnel, on croit à des valeurs... Par exemple, moi, j'ai vécu toute la période des compressions dans la fonction publique. C'est sûr que ça nous amène à faire des choix qui sont déchirants, qui sont douloureux. On a eu des discussions de valeurs à ce moment-là, je me souviens, quand les choix étaient faits. On se disait : « notre mission, c'est d'offrir des services de xxx ; donc on va couper partout sauf là-dedans ». Ça nous amène comme ça à faire des choix... Le ministre aussi doit être solidaire de ces choix qui sont liés à des impératifs, toujours à la lumière de la mission qui est la nôtre. C'est pour ça que c'est important de bien comprendre la mission du ministère et de revenir à cette mission essentielle quand il y a des choix douloureux à faire. Le jour où il faut faire des choix, on prend des risques parce que... t'arrives jamais avec un seul choix.

Plusieurs autres cadres ont évoqué cette période :

Les compressions... Les gestionnaires ont tous été confrontés au même problème... Quand tu as des compressions à faire, il faut que tu fasses des choix... et souvent ça nous mène à des décisions comme ça parce que, bien souvent, ce sont les services qui y goûtent... (un cadre supérieur).

Pour cette cadre supérieure, cette période a été particulièrement difficile puisqu'en tant que directrice des ressources humaines, elle a dû, d'une part, appliquer un programme qui lui paraissait inacceptable sur le plan éthique et, d'autre part, procéder à des coupures de postes:

Le gouvernement avait décidé de donner des primes à toute personne qui voulait quitter. J'étais profondément heurtée par ce choix gouvernemental, dans mes valeurs, pour moi personnellement et comme directrice des ressources humaines. [On savait que les départs de la fonction publique allaient se multiplier, mais], sous la pression du déficit zéro, on a décidé de devancer ça. Et le gouvernement a décrété qu'on se servait de la caisse qui avait été constituée par les cotisations des membres dont j'étais, dont tous mes collègues faisaient partie, pour donner l'argent à quelques-uns parce qu'ils étaient là à un moment donné. Et tout ça pour des raisons, des impératifs politiques : ils sont partis avec la caisse! Ça m'a profondément heurtée. Moi, il me semble qu'il y a un problème éthique là-dedans.

Il n'y avait plus de valeurs qui tenaient, il n'y avait plus de principes. On a oublié la notion d'égalité, la notion d'équité. Ça a été complètement floué et ça moi j'appelle ça une organisation qui a perdu le sens de ses valeurs. Et on s'est donc retrouvés avec des personnes qui sont parties avec 100,000 dollars...80,000 dollars...150,000 dollars... Une dérive au plan des valeurs : on va aller piger dans la caisse de tout le monde et on va en donner seulement à quelques-uns, pis on va dire oui à un, pis non à l'autre, pis oui peut-être. Ça, j'ai trouvé ça très difficile, pis je devais l'appliquer! [mais là vous l'avez fait quand même j'imagine] La loyauté, la loyauté, ça prime...

Puis il fallait là aussi, encore une fois, couper des ressources. On formait des départements, on mettait des gens sur une liste de remplacement, un carrefour, on voulait envoyer du monde pour être relocalisé dans les autres ministères. Évidemment, les gestionnaires mettaient sur la liste les personnes les moins performantes. Là on a eu des problèmes éthiques et des règlements de compte. Ça a été une période extrêmement difficile. Moi, j'avais dit à mon sous-ministre : "écoutez, vous m'avez demandé de mettre le plan d'action en place. Si vous me demandez d'appliquer ça comme le gouvernement veut le faire, vous allez choisir une autre personne. Je veux carte blanche pour faire cette opération, je vais la faire proprement et correctement. Nous n'avons renvoyé personne et nous avons atteint nos objectifs de réduction. C'était possible dans le respect des personnes et dans le respect des valeurs.

Parler vrai ?

Le désir de « parler vrai », au risque de déplaire, est aussi un enjeu éthique qui a été souvent mentionné par des employés de l'État de tous les niveaux hiérarchiques : « on aurait le goût de dire des choses plus directement qu'on ne le dit mais à un moment donné il faut survivre dans les organisations, faut mettre des gants blancs », dit un vice-président.

Si, pour un sous-ministre, parler vrai est une obligation liée à la loyauté envers le ministre, elle est aussi une épée de Damoclès:

« Ça prend une sacré bonne dose de confiance en soi et un peu de culot mais nous, on y arrive, on n'a pas le choix. On ne peut pas ne pas gérer la réalité ... Je veux dire, un politicien qui tente d'ignorer la réalité ne tient pas la route. Alors on a un devoir, nous, de l'informer des choses qui ne lui plaisent pas ; c'est fondamental, on ne pourrait pas tenir la route si on induisait le ministre en erreur ou si on lui cachait des choses. On survivrait pas ici plus qu'une semaine (rires)! C'est ce qu'on fait constamment, c'est le rôle du bureau du sous-ministre : éclairer le cabinet, le tenir à jour ».

Quelle est la frontière entre le parler vrai et la dénonciation ? À ce propos, une secrétaire fait le témoignage suivant : « j'ai rapporté quelqu'un qui exagérait dans ses déclarations, et j'ai rapporté. Et ça je trouve pas ça facile. J'aimerais que ce soit plus clair... parce que moi je ne veux pas être « pognée », je ne veux pas être vue comme la personne qui dénonce "aïe là là, il faut faire attention parce que...". On m'a déjà demandé de prendre en note certaines informations sur des personnes qui étaient absentes. Je ne suis pas à l'aise avec ça, je ne sais pas comment on fait parce que, à ce moment là, face à la personne, je ne me sens pas honnête. C'est très difficile et moi je peux pas agir par en arrière, j'aime quand c'est clair. Moi, quand j'applique des règles, je me dis qu'on me demande d'appliquer cela de cette façon là. Il ne faut pas que les gens prennent ça personnel ».

Un cadre supérieur réfléchit de la manière suivante à la frontière entre dénonciation et transparence :

« si, au nom de la mission, tu dénonces, tu manques de loyauté envers ton organisation parce que tu dis : « moi, j'ai une mission supérieure ; je suis à côté de mon organisation par rapport à cette mission-là ». Ça fait partie de la zone grise ... Il y a des gens qui vont prendre des informations pis qui vont les envoyer eux-mêmes. Ils vont dire que le ministère ou le ministre est en train de prendre telle décision et que : " moi je suis pas d'accord avec ça et moi je protège l'environnement donc je vais dénoncer telle chose". Une telle attitude interpelle les notions de loyauté envers la mission...mais aussi les notions de loyauté envers l'organisation et les notions de principes démocratiques. Qu'il ait tort ou qu'il ait raison, dans un système démocratique, ça ne peut pas être la fonction publique qui gère les décisions ». Autrement dit, un fonctionnaire ne peut enfreindre une commande ou un mandat donné par un gouvernement élu. Mais la courroie de transmission entre le gouvernement, le peuple et la fonction publique est-elle si claire ?

Les cadeaux

De manière plus classiques, les cadeaux et les invitations informelles font l'objet régulièrement de décisions délicates qui demandent du « doigté » (un cadre supérieur). Ainsi cet ancien directeur régional témoigne : « pour des raisons que je considérais éthiques, j'ai décidé de ne pas accepter l'invitation d'un promoteur...un gros promoteur à Montréal qui l'avait mal pris. Alors ça a, pour un certain temps, détruit une relation. Il ne l'a pas pris. Quand j'analyse tout ça, peut-être que ma vision était exagérée...c'était un peu puriste. Il faut faire attention parce que c'est une question d'équilibre. Si tu adoptes une

position qui dit «vraiment je veux pas aucune relation informelle, pas de party pas de ci pas de ça jamais rien» tu peux pas faire une aussi bonne relation avec les gens ; si, à un moment donné, tu ne prends pas un peu le temps d'aller dîner avec eux autres ».

Il est intéressant de remarquer que les lignes directrices en matière de cadeaux laissent elles-mêmes la voie libre à des dilemmes éthiques : « j'ai essayé de faire dire aux gens du conseil exécutif et du conseil du trésor que les cadeaux c'était zéro. Mais ils ont refusé, ils veulent un cadeau raisonnable : ils ne sont même pas contre les cadeaux! Pourtant, si on est contre, c'est clair, c'est zéro. Dès que tu as compris ça, t'arrêtes de te demander ». (un professionnel).

Esprit de la loi et pressions

Sur la première ligne, les dilemmes éthiques sont d'autant plus fréquents que les médias et l'opinion publique s'en mêlent, faisant pression sur le jugement de l'intervenant. C'est le cas de l'immigration, par exemple.

Un professionnel préposé à la sélection des immigrants peut subir d'importantes pressions médiatiques et politiques, par exemple dans le cas des procédures d'expulsion.

S'en tenir à l'application la plus équitable et la plus juste de la loi au risque de devenir impopulaire ou céder aux pressions au risque de s'éloigner de la lettre et de l'esprit de la loi votée démocratiquement: c'est un dilemme éthique récurrent de ces professionnels.

Les changements de valeurs sociétales suscitent aussi des dilemmes éthiques complexes, comme l'explique un gestionnaire de première ligne dans un centre jeunesse :

La population, de façon générale, a adopté au fil des ans une façon différente de se positionner par rapport à certains comportements. Il y a beaucoup moins de tolérance face à certains comportements aujourd'hui qu'on a pu en avoir à une certaine époque. Je me dis en soi c'est pas mauvais. Et en même temps, ça vient nous confronter au niveau de nos valeurs, puis au niveau de nos principes, au niveau de la loi. Je donne un exemple simple, sur lequel on a eu à se positionner il n'y a pas tellement longtemps, très concrètement. On nous signale un enfant qui a fait l'objet d'un coup ou deux coups par le parent avec ce qu'on appelle nous, une tapette à mouche.... À l'âge où j'étais enfant, la tapette à mouche

là... J'ai l'impression qu'une majorité des parents utilisaient ça pour sévir à l'endroit de l'enfant. On nous signale ces situations là aujourd'hui. Alors je me dis, je veux bien qu'on ait évolué, je veux bien qu'on ait un regard particulier sur la protection des enfants, mais je me dis : est-ce que pour autant, ça en fait un enfant dont la sécurité est en danger? C'est toujours là dedans qu'on est pris. Alors les intervenants ont besoin de s'objectiver par rapport à une charge émotionnelle qu'ils reçoivent, par rapport à des valeurs ou à des croyances. [...] Le DPJ a-t-il besoin de se substituer à l'exercice des responsabilités de ces parents là? C'est non. Alors il y a comme une confrontation entre les valeurs de la société, et ce que, moi, je prends comme décision. Sauf que, moi, je suis bien à l'aise là-dedans parce que je me réfère au principe même de la loi de la protection de la jeunesse qui me dit qu'avant d'intervenir dans la vie de quelqu'un, il faut que je présume qu'il y a une menace à sa sécurité et à son développement. Alors je suis pas capable de laisser croire aux gens qu'ils peuvent faire n'importe quoi.

La non intervention peut soulever la fureur médiatique, surtout dans le cas d'enfants maltraités. Les professionnels doivent alors être capables de résister à ces commentaires publics pour continuer d'effectuer leur mission selon les principes de la loi qui dit clairement que les parents sont les principaux responsables des enfants. Ils savent bien que faire entrer l'État dans une famille est une décision grave et irrémédiable, dont les conséquences humaines seront bien plus profondes que celles d'une tempête médiatique :

Alors nous, ici, on est interpellés chaque jour par des gens qui ne comprennent pas nos décisions, qui ne comprennent pas que la DPJ n'intervient pas dans une situation où on nous rapporte qu'un enfant a pu être chahuté, a pu être bousculé, a pu être tapé. On ne dit pas que le comportement est acceptable, mais ce qu'on dit, c'est que ça ne justifie pas pour autant l'intervention de l'État dans la vie des gens.

Alors les intervenants chez nous dirons qu'on a régulièrement, très souvent même, l'impression finalement de travailler à empêcher des situations d'entrer dans le système. C'est tannant quand même... Mais c'est vraiment ça. [...] Depuis que je suis arrivé ici il y a quelques années, ce que j'ai toujours dit aux gens, c'est que la chose la plus facile pour nous, c'est de retenir les signalements. Je regarde la façon dont on se casse les méninges des fois.. dans certaines situations, pour finalement arriver à dire qu'on retient pas le signalement. Je me dis [soupir] que ce serait bien plus facile de retenir. Sauf que en même temps... Non seulement mon travail, c'est pas ça, mais je considère qu'à titre de représentant de la loi, je peux pas m'autoriser à faire ça n'importe comment.

D. Les mesures en éthique de l'administration publique

Les mesures traditionnellement prises en éthique de l'administration publique sont d'ordre déontologique : il s'agit surtout de menaces de sanction en cas de « manquement » ou de désobéissance aux règles morales énoncées dans les codes. Certains témoins ont évoqué cet aspect. Mais depuis la réforme, de nouvelles mesures ont été imaginées pour plutôt améliorer la qualité du jugement des employés, y compris de leur jugement éthique : des déclarations de valeurs, une imputabilité accrue de tous, des répondants en éthique, des guides de bonnes pratiques et de la formation à l'entrée dans la fonction publique.

Les codes

Le témoignage suivant attire l'attention sur l'hypocrisie des codes d'éthique qui énoncent des règles mais qui restent très vagues à propos des sanctions, si bien que les personnes qui enfreignent les règles peuvent parfois rester impunies. La tendance à l'allègement réglementaire n'arrange pas la situation.

Si au niveau de la sécurité, on sait qu'il y a de très graves manquements ... Au nom de l'allègement réglementaire, j'ai entendu des gestionnaires me dire : « Fous-moi la paix avec ça, on allège, tu me demanderas toujours ben pas d'écrire des choses quand je suis en train d'essayer de diminuer la réglementation, ou des procédures ou des choses comme ça »... Mais même si on allège, il faut encadrer quand même... Il y a un gestionnaire qu'on a dû reprendre dans ses fonctions parce que nulle part c'était écrit qu'il n'avait pas le droit de voler. Nulle part les sanctions ne sont écrites... Quand on parle de sanctions appropriées, ça ne veut rien dire ... Ce qu'on fait, quand on prend les gestionnaires à frauder un petit peu, on les met sur les petites tablettes pendant un an ou deux pis, après ça, on les reprend comme des sauveurs... (une professionnelle).

Les déclarations de valeurs

Il s'agit d'un exercice ayant pour but de sensibiliser les employés des organisations à l'importance des valeurs de l'administration publique, parmi lesquelles le service aux citoyens ; dans ce dernier cas, la loi sur l'administration publique a imposé aux organisations d'afficher une « déclaration de services » de manière à ce que les citoyens soient informés

des engagements pris par chacune d'elle à leur endroit. Plusieurs des personnes rencontrées ont semblé sceptiques face à ces déclarations, pour différentes raisons :

Il faudrait positionner la déclaration de valeurs et tous les autres outils dans le contexte de la modernisation... Malheureusement, dans les organisations, on ne prend pas en général le temps de le faire, d'être pédagogue avec l'équipe de gestion et avec les employés... Prenez le jour où les déclarations de services sont sorties, ont été publiées... Il est quand même marginal, le nombre d'organisations qui ont pris soin de rencontrer tous les employés qui livrent la prestation de services et même tous les autres pour leur expliquer le sens de ce qu'était une déclaration de services, à quoi ça contribuait...comment ça s'inscrit dans la modernisation...euh les engagements qui sont là y reposent sur quoi...sur une lecture des attentes des clients ou pas...bref de donner le sens... Dans la plupart des organisations, les déclarations de services ont été incluses, introduites dans les enveloppes de paie des employés... Ils les ont eues sur le bureau, point à la ligne et ça se termine là. Alors, si on veut implanter une culture de services aux citoyens, bonne chance (un cadre supérieur)

Le décalage entre les valeurs affichées, aux sens propre et figuré, et la pratique est ce qui nourrit le plus le cynisme des employés de la fonction publique envers l'éthique : « *Les valeurs qu'on affiche, c'est les valeurs qu'on met au mur...Ah, quelle belle affiche! En même temps, il faut toujours faire attention pour être capable d'être cohérent, pour que ce qu'on affiche, c'est ce qu'on pratique. Je peux bien te donner une série de trois quatre valeurs mais tu ne sauras jamais vraiment si c'est ce que je pratique* » (une professionnelle).

Le témoignage suivant confirme ce diagnostic : « *Je pense qu'il n'y a personne qui est contre la vertu, tout le monde est pour la justice, l'équité. C'est pas là que ça se joue. Une fois que tu as fini la discussion, comment ça se passe dans le quotidien ? Si tu as une pression par en haut, tu prends une décision. Si tu marches sur tes orteils, ils t'écorchent un peu, t'as pas le choix* » (une cadre intermédiaire)

L'imputabilité

L'imputabilité accrue au niveau des gestionnaires et des employés est une autre mesure incluse dans la loi sur l'administration publique. Il s'agit d'obliger les gestionnaires à rendre compte de leur gestion, notamment par le biais de la présentation de rapports annuels de gestion devant l'Assemblée nationale. Les députés peuvent donc interpeller tout

gestionnaire sur certains aspects de sa gestion, dans une volonté de transparence accrue. Ce principe est généralement considéré comme valable et important : « *c'est une saine peur de constater qu'on peut être tenus responsables. Peut-être que la responsabilité, c'est d'être imputable des gestes qu'on pose. Mais c'est aussi avoir le pouvoir, le désir, avoir les moyens. On peut donc travailler là-dessus* » (un professionnel »).

Toutefois, sa mise en œuvre dans un contexte de gestion hiérarchique stricte a engendré des réactions qui vont à l'encontre de la réflexion éthique.

Par exemple, un technicien à qui son gestionnaire immédiat a demandé de modifier un rapport analyse les pièges d'ordre éthique dans lesquels pourraient tomber les administrateurs en raison du virage vers l'imputabilité des gestionnaires imposé par la modernisation. En effet, ce virage se produit dans un contexte où, par le biais de la loi d'accès à l'information, les citoyens peuvent avoir accès aux documents témoignant de la façon dont la gestion de tel ou tel dossier a été conduite — et donc, témoignant de ce dont tel ou tel gestionnaire pourrait être imputable (et devoir rendre des comptes). Ces situations sont encore plus complexes lorsqu'il s'agit de dossiers qui intéressent directement le pouvoir politique. Il s'ensuit une tentation très forte pour les gestionnaires de modifier le contenu des dossiers *a priori*, c'est-à-dire avant de le rendre public et accessible par le biais de la loi sur l'accès à l'information, et, par suite, avant qu'un citoyen puisse en venir à questionner la gestion de tel ou tel dossier, sur preuve documentaire. Dans le ministère du témoin, cette modification peut porter sur le contenu du rapport ou sur les fiches qui l'accompagnent et qui témoignent de son insertion dans le processus politique.

En effet, quand les cabinets politiques veulent une information ou veulent savoir où en est tel ou tel dossier, un fonctionnaire fait une fiche contenant un résumé du rapport et les propositions ou recommandations du ministère à ce sujet. Ces fiches peuvent aussi résumer les précédentes demandes et recommandations. En général, ces fiches faisaient partie du rapport jusqu'à ce qu'un gestionnaire en décide autrement. Selon cette décision, motivée officiellement par le fait que toutes ces fiches pouvaient « mêler » les citoyens, seule la

dernière fiche sera conservée avec le rapport. L'inaccessibilité ou la disparition des fiches antérieures crée un important vide historique pour celui qui voudrait reconstituer l'histoire ou l'évolution politique du dossier et pour l'information des citoyens en général. Cette perte de mémoire apparaît comme un danger pour le futur, favorisant peut-être la répétition des mêmes erreurs. D'après le fonctionnaire témoin, le gestionnaire a pris cette décision pour alléger son imputabilité, mais aussi celle du politique, dans la gestion et l'évolution du dossier en question.

Ce type de manipulation ouvre la porte à une nouvelle forme de corruption : « je te donne un cadeau si tu enlèves des fiches », potentiellement compromettantes soit pour le gestionnaire, soit pour le politique. Un jugement éthique solide, une croyance forte dans le droit de citoyens à savoir comment ils sont gouvernés, sont nécessaires pour résister à ces tentations. Selon le témoin, il faudrait aussi que la notion d'imputabilité ne soit pas comprise et interprétée par les gestionnaires comme une menace ou une nuisance, mais comme une valeur démocratique qui leur bénéficie à eux aussi.

Le processus entourant cette imputabilité accrue, liée à une autonomie accrue des employés, suppose tout de même un contrôle externe et une évaluation de la qualité des actes posés et de la performance. Autrement dit, la personne devant laquelle un employé est imputable doit réagir à la performance de cet employé. Or cette situation est parfois délicate. Selon le témoin suivant qui essaie de pratiquer un mode de gestion renouvelé, « *quand c'est le temps de réprimander pis de... je ne suis pas à l'aise. Ça, c'est un des côtés les plus difficiles de ma tâche... Parce que c'est pas naturel pour moi de critiquer.*

Mais je me sens bien avec les nouvelles orientations du ministère, la gestion par résultats. Je suis un gars qui aime laisser les autres aller dans leur méthode pis voir à la fin si ça a marché ou non » (un jeune cadre).

Selon un autre témoin, la loi sur l'administration publique qui assigne davantage d'imputabilité aux gestionnaires les incite à éviter de plus de plus de donner des mandats écrits ou de les signer, comme si les gestionnaires essayaient de se décharger de leur

imputabilité sur leurs employés de première ligne, tout en acceptant officiellement la responsabilité de prendre des décisions.

On pourrait penser qu'une reconnaissance accrue irait de pair avec la délégation de responsabilités et une plus grande imputabilité. Mais ce n'est pas nécessairement le cas : « *Moi, ce que je constate, c'est que la reconnaissance existe pour le niveau supérieur... En tout cas peut-être que d'autres personnes de niveau supérieur se sentent biaisées, ici là, mais elle existe actuellement, et les professionnels qui occupent des postes compétitifs supérieurs, et qui occupent des fonctions supérieures à la retraite. Mais nous, les fonctionnaires, on ne l'a pas là ... On nous demande de faire des tâches de plus en plus complexes, et c'est pas reconnu, c'est comme si ça fait partie des tâches connexes. [...] On donne de plus en plus de responsabilités sans nécessairement de reconnaissance. Mais on va devoir rendre compte des responsabilités qu'on nous donne... et pas nécessairement cette reconnaissance là... Quand ça va aller mal, on va nous pointer du doigt, et quand ça va aller bien, là ça va être...» (secrétaire).*

Les répondants en éthique

Une professionnelle raconte sa déception quand elle a voulu demander un conseil au répondant en éthique de son organisation. Il lui est d'abord apparu que personne ne savait qui c'était.

J'ai demandé qui c'était parce que j'avais une question à poser pour un travail que j'avais à faire. Personne n'était capable de le dire. J'ai rencontré un gars qui est en relation de travail. Il me dit : "je pense que c'est moi, le répondant en éthique en ministère"!! C'est pas pire.... Puis il est allé demander à son boss qui est directeur des ressources humaines, ils ont fouillé un petit peu puis ils ont dit que c'est le secrétaire général. Moi, je trouve ça effrayant, un responsable en relations de travail qui me dit "je sais pas c'est qui le responsable en éthique mais c'est peut-être moi".

Le répondant en éthique s'est finalement montré complètement indifférent au thème de l'éthique, comme s'il avait été nommé par hasard ou par complaisance, sans que sa motivation ou sa compétence ne soit prise en compte.

Un répondant en éthique, ça doit être un gestionnaire qui est reconnu justement pour ses valeurs, qui est reconnu par ses pairs ; pas des personnes que ça n'intéresse absolument pas! On les nomme et on leur dit "ben toi t'as du temps, envoie donc, occupe-toi de ça ou fais dont ce que tu peux là-dedans". Est-ce que c'est juste pour dire "ah on a nommé quelqu'un" ... On a nommé quelqu'un mais on se souvoient pas c'est qui et c'est finalement quelqu'un qui n'est pas dans le quotidien de tous les jours, qui est très loin des opérations, de ce qui se passe.

Pour le témoin, ça démontre un mépris de la part des autorités pour l'éthique, ce qui est très décevant.

Les bonnes pratiques, le savoir collectif

Les expériences des uns et des autres en matière de réflexion éthique constituent une bonne base pour l'élaboration d'un savoir collectif pouvant éventuellement être transmis aux nouveaux employés. C'est en tous cas le souhait d'un sous-ministre soucieux de ne pas perdre la trace des bonnes pratiques de ses employés de première ligne. C'est d'ailleurs surtout ce terme qui est utilisé et non celui de « savoir éthique », par exemple. Ainsi, le gestionnaire de première ligne estime que :

« on peut avoir cette préoccupation-là en parallèle avec d'autres niveaux de besoins, sauf que, avant de réfléchir sur des considérations éthiques, les gens chez nous ont besoin de se regrouper entre eux puis de réfléchir à "c'est quoi qu'on fait dans tel genre de situation", les bonnes pratiques.... Je dis pas que les considérations éthiques sont pas importantes... Moi, je prends régulièrement le repas ici, dans une espèce de salle qu'on a en bas, et je me retrouve à dîner avec des intervenants avec qui je travaille. Et je me rends compte que les discussions les plus intéressantes, c'est là qu'on les a. C'est comme si on se permettait, alors qu'on est tellement axés sur la tâche, ... comme si on se permettait dans ces espaces là, de sortir, d'aller à un autre niveau de réflexion. Mais pour arriver à nous positionner sur nos façons de faire par rapport à des problèmes sociaux, on aurait intérêt d'abord de faire la réflexion pratique »

Un sous-ministre en titre définit ainsi les avantages de procéder à des « recueils de bonnes pratiques » :

« L'idée des bonnes pratiques, c'est bon ça aussi. J'aime mieux qu'on responsabilise sur cet angle-là pis qu'on développe le concept de bonne pratique parce que ce ne sera pas pire que d'appliquer un règlement, c'est-à-dire d'appliquer une norme définie d'avance. Au

contraire, elles risquent d'être un peu mieux adaptées. Ces bonnes pratiques-là, c'est un peu celui qui a fait le meilleur coup, qui, dans le fond, partage avec les autres. Dans notre pratique, c'est celui ou ceux qui ont réussi à développer une approche, une façon de répondre à telle problématique qui est la meilleure, la plus intéressante, la plus performante, la plus... À la SAAQ, ils ont développé tout un système pour recueillir toutes les bonnes pratiques ; après ça ils l'ont transposé, informatisé. Ça donne comme un kit qui fait que même si les gens rentrent pis sortent, la mémoire est restée. »

La formation des jeunes recrues de la fonction publique

Une formation en éthique est actuellement offerte aux nouveaux employés. Toutefois, le mode d'embauche des recrues fait en sorte qu'il est possible de ne pas la suivre, comme en témoigne une jeune professionnelle, qui le regrette :

J'ai fait plusieurs pas avant de rentrer dans mon poste... Moi, personnellement, j'en ai pas eue, une formation en éthique, mais je sais que ça existe. Je sais que si on est accueilli par le plan d'accueil aux nouveaux dans la fonction publique, il y a une présentation sur l'éthique à l'Énap. Justement, il y a quelqu'un qui me l'a fournie mais je n'ai pas eu le temps de lire, ça je l'ai jamais lu. Mais je pense que je suis un cas à part parce que... Apparemment que les gens ont eu cette invitation-là. Je sais pas si c'est nécessaire de suivre une formation ; sûrement que ça m'intéresserait beaucoup pis que j'en apprendrais, c'est sûr et certain. Mais jusqu'à maintenant... Je suis arrivée un peu vite, j'ai passé stagiaire, j'ai rentré. Peut-être que c'est pour ça qu'ils n'ont pas réussi à avoir mon nom. Mais c'est vrai que c'est important, c'est vrai qu'il me manque un fil conducteur. Peut-être pas juste l'éthique mais le fonctionnement général de ce gros appareil-là.

Aucune formation continue ne semble offerte systématiquement dans toute la fonction publique. Mais, indique un jeune professionnel, « on reçoit des fois des courriels qui sont envoyés à tous les employés, on a reçu récemment des directives concernant les implications éthique de l'Internet... Des choses comme ça. Alors ça on est alimentés par l'organisation du Ministère, quand il y a les sujets spéciaux ».

D'autres pratiques servent à initier les recrues à l'art de la décision administrative, parfois lieu de dilemme éthique. Ainsi, « quand on initie du nouveau personnel, on les soumet de façon systématique à des obligations par rapport aux décisions à prendre. Par exemple, un nouvel intervenant qui entre ici, ben il va, pendant un certain nombre de mois, pour toutes les situations dans lesquelles il va intervenir, avant

de prendre quelque décision que ce soit, il va devoir soumettre la situation soit à un chef de service, comme moi, soit à un collègue de travail, un senior » (un jeune professionnel).

Il s'agit du programme de mentorat : le mentor et son « élève » se réunissent une fois par mois et débattent de différentes questions : « *où est-ce que je me rend dans mon discours ? Où est-ce que je me rends dans le niveau de confidentialité ?* »

CONCLUSION

Cette enquête qualitative sur les enjeux actuels de l'éthique de l'administration publique tels que vécus et perçus dans la pratique quotidienne au Québec a permis de recueillir de nombreux témoignages passionnants, dont plusieurs n'ont pu être présentés ici faute de place. Une lecture attentive de ces propos montre bien quel est, actuellement, le principal défi que doit relever l'État québécois pour assurer une réflexion éthique de qualité dans une fonction publique modernisée, c'est-à-dire qui mise davantage sur le « bon jugement » des employés que sur leur obéissance et leur peur des sanctions. Il s'agit de favoriser un mode de gestion et de leadership qui soit capable de dégager une réelle marge de manœuvre pour les employés de l'État, tout en garantissant que ces employés soient respectueux des valeurs de l'organisation et de la fonction publique dans leur propre gestion de cette marge de manœuvre. Un tel mode de gestion repose sur la confiance et le respect mutuels entre gestionnaires, professionnels et fonctionnaires, ou entre politiciens et administrateurs, ainsi que sur une communication facile et transparente entre les différents niveaux d'action gouvernementale ; des employés qui auront bien compris le sens de leur travail et qui se sentiront respectés dans leurs décisions auront plus tendance à respecter les décisions de leur organisation et à les mettre en œuvre avec intelligence et de manière éthique que des employés qui se sentent bafoués et tenus pour quantité négligeable. Tel est le principal message véhiculé par les personnes rencontrées.

Si certains ministères semblent avoir une longueur d'avance en ce sens, notamment grâce au leadership de certains sous-ministres, comme au ministère du Revenu, d'autres ont plus de difficulté à renoncer au mode de gestion classique basé sur le respect de la hiérarchie stricte, l'obéissance et la peur des sanctions. Même la relation entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères semble parfois résister à une telle transformation, alors qu'elle pourrait servir d'inspiration à l'ensemble de la fonction publique. Le temps et la conviction

des leaders de l'administration publique québécoise permettront certainement d'effectuer cette transition qui est à l'avantage de l'État québécois dans son ensemble.