Document généré le 23 avr. 2024 07:54

Recherches féministes

La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise : réflexions de trois femmes sous-ministres en titre

Management, Ethics and the Reform of Québec Public Administration : Reflections from three Women Deputy Ministers

Florence Piron

Volume 20, numéro 1, 2007

Femme et gestion

URI : https://id.erudit.org/iderudit/016119ar
DOI : https://doi.org/10.7202/016119ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Revue Recherches féministes

ISSN

0838-4479 (imprimé)
1705-9240 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cette note

Piron, F. (2007). La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise : réflexions de trois femmes sous-ministres en titre. *Recherches féministes*, *20*(1), 129–150. https://doi.org/10.7202/016119ar

Résumé de l'article

Ce texte présente des réflexions sur la gestion, l'éthique et la modernisation recueillies auprès de trois femmes qui ont été sous-ministres dans la fonction publique québécoise au cours de la période 1992-2002. Leurs propos révèlent leur ouverture à l'égard d'un mode de gestion renouvelé, plus communicatif et plus respectueux du personnel que le mode classique, plus autoritaire. Ce style de gestion est marqué par la cohérence entre le discours, les valeurs et l'action, ainsi que par la confiance dans la réforme, et notamment, dans les avantages apportés par le virage vers le service aux citoyens et aux citoyennes.

Tous droits réservés © Recherches féministes, Université Laval, 2007

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise : réflexions de trois femmes sous-ministres en titre

FLORENCE PIRON

> *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…*
> Mme P, ex-sous-ministre en titre

Le texte qui suit présente des réflexions sur la gestion, l'éthique et la modernisation recueillies auprès de trois femmes, Mme P, Mme F et Mme M, qui ont été sous-ministres en titre dans la fonction publique québécoise au cours de la période 1992-2002[1]. Cette période a été marquée par (au moins) deux grands « défis » pour les hauts responsables de cette fonction publique : d'une part, l'objectif de l'équilibre budgétaire gouvernemental (ou « déficit zéro ») à partir de 1996, qui a entraîné des compressions budgétaires, des abolitions de poste et des départs massifs à la retraite dans la plupart des ministères, puis, d'autre part, l'introduction d'un nouveau cadre de gestion, la nouvelle gestion publique (NGP), officialisée par la Loi sur l'administration publique de 2000. Ce cadre de gestion avait pour objet d'instaurer, entre autres, une orientation sans ambiguïté vers les services aux citoyens et aux citoyennes, ainsi que la « gestion par résultats », avec ses corollaires, une plus grande responsabilité (appelée « imputabilité ») des gestionnaires et des rapports annuels de gestion fiables et transparents. Ce changement, qui s'inscrit dans la foulée du virage vers la NGP emprunté par de nombreuses démocraties libérales depuis les années 80[2], est aussi désigné par les

[1] Je remercie chaleureusement ces trois femmes remarquables, si dévouées aux valeurs de l'État québécois, de m'avoir reçue et d'avoir généreusement partagé avec moi leurs réflexions et leurs souvenirs. Merci aussi à l'équipe du présent numéro de la revue *Recherches féministes* pour m'avoir encouragée à faire ce texte et à le bonifier après son évaluation. Merci enfin à Yves Boisvert pour m'avoir fait participer à son équipe de recherche et à l'équipe d'assistants de recherche qui a travaillé sur mon projet « Les implications éthiques et politiques de la nouvelle gestion publique » (2001-2004).

[2] À ce sujet, voir les travaux de l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP), notamment, ainsi que les publications du Centre canadien de gestion.

vocables de « modernisation » et de « réforme »; il est teinté de la volonté postsoviétique de débureaucratiser les États modernes.

Comme le reconnaît Mme M, engagée de très près dans le processus de modernisation de la fonction publique québécoise, l'introduction de la NGP dans l'État québécois a été étroitement liée au défi de l'équilibre budgétaire et leur cooccurrence n'était pas un hasard :

> On a toujours dit que la réforme n'était pas une opération de compression budgétaire, mais il y a une chose qui est sûre et certaine, c'est que le gouvernement a décidé d'adopter une loi antidéficit et il fallait atteindre le déficit zéro à tout prix. [On a donc dû remettre en question] le modèle administratif en disant : « Est-ce qu'on est capable d'arriver à diminuer nos dépenses sans comprimer les programmes aux citoyens? » Avant de réduire les programmes aux citoyens, avant de commencer à priver les citoyens de services, il faut démontrer hors de tout doute qu'on a restreint au maximum nos budgets de dépenses. Cette réflexion a amené à revoir le modèle administratif dans lequel on était : c'est là qu'on a fait le bilan qu'on était bureaucratisé, qu'on s'était alourdi au fil du temps et qu'il fallait donner un coup de barre dans ce modèle administratif. On avait bâti ce que l'on appelle un « État silo », c'est-à-dire où chacun travaille dans son compartiment et le fait bien, sauf que le citoyen, lui, n'est pas compartimenté comme ça. Lui, c'est un être entier, et il a besoin d'avoir des services intégrés, ce que nous n'étions pas en mesure d'offrir. Alors on a dit : « Il faut que les gens apprennent à travailler ensemble, il faut que les gens apprennent à « décompartimenter » et il faut que l'on recentre notre action non pas sur les programmes, non pas sur les activités, mais sur les résultats atteints et sur le citoyen. Qu'est-ce qu'il veut, le citoyen? Qu'est-ce qu'il attend de notre administration publique? » Les bons coups [de la modernisation], c'est des marges de manœuvre accrues pour les gestionnaires, c'est un modèle beaucoup plus simple et c'est une gestion centrée sur les résultats fondamentalement[3].

[3] Tous les extraits des transcriptions verbatim présentés ici ont été révisés légèrement pour en faciliter la lecture tout en conservant leur qualité de témoignage oral, spontané. Merci aux étudiantes qui ont fidèlement et rigoureusement transcrit ces longues entrevues. Conformément au formulaire de consentement qu'elles avaient signé, les trois répondantes étaient conscientes, lors de notre rencontre, que, en raison de la visibilité de leur poste et même si aucun détail précis n'allait être donné sur la nature des ministères qu'elles ont dirigés, leur anonymat ne pourrait pas être totalement garanti dans des publications.

Cette réforme a soulevé très rapidement d'intéressants enjeux éthiques[4]. En effet, dans la mesure où les gestionnaires ont plus de marge de manœuvre pour obtenir les résultats demandés ou proposés, comment l'État peut-il continuer à encadrer leurs décisions et surtout comment peut-il s'assurer que ses valeurs fondamentales sont toujours appliquées? La gestion par résultats ne risque-t-elle pas d'inciter certaines personnes à faire fi de la réflexion éthique sur les moyens utilisés? Le service aux citoyens et aux citoyennes peut-il acquérir le statut d'une « valeur morale »?

Ces questions ont nourri deux projets de recherche qui m'ont permis de rencontrer les femmes dont il est question dans ce texte: d'une part, un projet subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et intitulé « Les implications éthiques et politiques de la nouvelle gestion publique » (Piron 2003b) et, d'autre part, une enquête de terrain menée au cours de l'automne 2002 dans le contexte du projet de recherche « Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue », dirigé par le Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP et de la Chaire Fernand-Dumont à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) (voir aussi : Boisvert, Roy et Desjardins 2003; Boisvert, Jutras et Marchildon 2004). Le premier projet m'a permis de faire six entrevues avec des personnes qui ont joué un rôle clé dans la modernisation au Québec (dont trois ayant le rang de sous-ministre ou de secrétaire général associé), alors que dans le second l'enquête de terrain m'a permis de recueillir auprès de 35 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 au sujet de la modernisation (Piron 2003a). Plus précisément, cette enquête m'a permis de rencontrer huit sous-ministres ou présidents d'organisme, dont deux étaient des femmes (celles qui sont présentées dans ce texte).

La principale conclusion de cette dernière enquête est que la qualité de la réflexion éthique dans une organisation est étroitement liée au style de gestion et de leadership. 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. Plus les gestionnaires auront confiance en la capacité de jugement de leurs employés et employées et accepteront de leur déléguer des responsabilités d'ordre décisionnel, plus les hauts responsables auront confiance dans la capacité de jugement et

[4] À ce sujet, voir le numéro de la revue *Éthique publique* consacré à l'éthique de l'administration publique, publié en 2002. J'y ai notamment publié un texte qui propose une analyse théorique et conceptuelle de la question (Piron 2002), alors que la présente note de recherche regroupe des témoignages de personnes qui doivent ou ont dû travailler dans ce contexte.

d'accompagnement (*coaching*) de leurs gestionnaires, plus la marge de manœuvre de chacun et de chacune augmentera et plus la réflexion éthique de chaque personne sera sollicitée et pourra être de grande qualité. Cependant, comment assurer que cette réflexion sera effectivement éthique et qu'elle saura respecter les valeurs de l'organisation et celles de l'État? Quand des femmes sont responsables d'une organisation, l'expression d'un tel jugement éthique est-elle favorisée?

Les extraits des témoignages présentés ci-dessous permettent, entre autres, d'illustrer et de mieux comprendre le défi de gestion propre à l'éthique dans le contexte de la modernisation, tel qu'il est perçu par des femmes assumant de grandes responsabilités de gestion. En particulier, l'initiative dirigée par Mme F est, à ce titre, très instructive et même exemplaire. J'ai aussi intégré dans ces extraits des réflexions éthiques plus générales qui peuvent donner de l'information sur le métier de gestionnaire de haut niveau tel qu'il est exercé par des femmes.

À noter que les trois témoignages sont présentés successivement et sont parfois complétés par des propos de collaboratrices de ces femmes. Mon intervention comme analyste sur ces extraits est minimale, de manière à laisser le plus de place possible à ces paroles. La conclusion propose une brève synthèse de l'apport de ces réflexions, ainsi que des pistes de recherche.

Mme P, ex-sous-ministre en titre

Au moment de l'entrevue, Mme P n'était plus sous-ministre en titre, mais était toujours engagée dans la haute direction de l'État québécois. Ce recul lui a permis de répondre avec intérêt et franchise à mes questions sur son expérience à la tête d'un des plus gros ministères de la fonction publique québécoise.

L'éthique et les valeurs dans la fonction publique

Mme P a une vision très claire de ce que devrait être le principe fondamental de l'administration publique, soit le service aux citoyens :

> Moi quand je pense à l'éthique, je pense aux valeurs, à la morale personnelle et collective aussi. Quand j'associe ça à l'administration publique… Pour moi, l'administration publique, c'est rendre service aux citoyens. Donc ça fait appel à des valeurs générales relatives au travail. J'aime bien le terme anglais *civil servant* (« fonctionnaire »). Autrement dit, on est « au service de », et c'est cela qui doit nous donner des règles de fonctionnement.

Pour Mme P, le virage vers les services à la population tel qu'il est proposé par la modernisation est donc très bienvenu.

Le service aux citoyens et aux citoyennes implique une gestion en « *bon père de famille* » des fonds publics qui proviennent de la population : On gère des

fonds publics, on ne gère pas son propre budget. Alors [les fonctionnaires] ne peuvent pas avoir des profits, des avantages. On est dans la fonction publique, on a d'autres types d'avantages. C'est ma vision à moi, mais je pense qu'elle était partagée par plusieurs collègues que j'avais.

Mme P se fonde sur sa « longue expérience dans la fonction publique » pour estimer « qu'on a une fonction publique qui est très loyale, qui est très éthique contrairement à l'image publique qu'on en a ».

L'éthique dans le milieu de travail

La vie quotidienne dans un ministère pose un certain nombre de défis d'ordre éthique qu'une gestionnaire de carrière comme Mme P connaît bien. La discrétion et le respect de la vie privée en font partie :

> Chacun a le droit de se faire respecter dans un environnement de travail. Il faut qu'on respecte les gens, qu'on ne se mêle pas de leur vie personnelle. Ça me semble quelque chose de sensible. Je ne suis pas sûre qu'en termes d'éthique on ait beaucoup porté d'attention à ça, notamment au respect de la vie privée des individus, particulièrement dans les petites organisations; les histoires amoureuses ou des trucs comme ça. Ce n'est pas une particularité de la fonction publique, mais on pourrait rappeler le respect des droits, de la dignité humaine, pour qu'on ne nomme pas ou qu'on n'identifie pas les gens qui sont en difficulté, par exemple.

Une des grandes difficultés de la réflexion éthique en milieu de travail, c'est la pression en vue de la productivité et le manque de temps dont disposent les travailleuses et les travailleurs pour faire le point et réfléchir à ce qu'ils font, au sens de leur action, comme le constate Mme P :

> Je ne suis pas sûre que les gens font le lien entre leur travail au quotidien et à qui ça sert ou pourquoi. Quand les gens font le même type de travail depuis des années, ça devient comme routinier. Avec le temps, les gens finissent par développer des automatismes et « oublient » [de réfléchir au sens de ce qu'ils font]. [C'est pourquoi je] trouve ça intéressant qu'on se préoccupe de cette dimension éthique et qu'on puisse y réfléchir collectivement. Je pense que c'est important que l'ensemble des valeurs qui nous guident soient connues dans la fonction publique, autant à propos de la manière de travailler que de la façon d'interagir avec le citoyen.

Comment procéder pour faire connaître les valeurs et amener l'ensemble des fonctionnaires à apprivoiser la réflexion éthique? D'une manière simple, qui n'intimide pas : « Les gens disent : « Vous avez un code d'éthique, encore des

grands mots. » Moi, je me dis, l'important, c'est de mettre des mots simples. Qu'est-ce qu'on veut? On veut que les gens se comportent correctement et qu'ils donnent une bonne prestation de travail. Il faudrait avoir des outils assez simples, avec un minimum de formation.

L'implantation des valeurs : un défi de gestion

Bien que la formation soit importante pour implanter ou conforter les valeurs de base dans la culture d'un ministère, le rôle des leaders dans leur transmission est essentiel:

> Je pense que l'éthique devrait faire partie de la formation de toute personne nouvellement recrutée mais aussi qu'elle devrait faire l'objet d'un rappel parce que… Moi, j'avais toujours une préoccupation de faire certains rappels pendant les réunions en début d'année avec tout le personnel. Et il survient quelquefois des événements qui nous bousculent et qui sont l'occasion de remettre un peu les compteurs à zéro. Je pense qu'on ne peut pas garantir que ce qu'on a dit une seule fois est acquis.

Parler avec ses collaborateurs et collaboratrices et tout le personnel des valeurs et du sens de l'action du ministère plutôt que de se contenter des données factuelles qu'ils produisent est une manière d'implanter ou de rappeler ces valeurs. Mme P n'hésitait pas à solliciter l'opinion et le jugement de ses collaborateurs et collaboratrices lorsqu'elle avait des décisions à prendre dans certains dossiers :

> Souvent, j'allais demander : « Toi, qu'est-ce que t'en penses? » La plupart du temps, les gens [les responsables de dossiers] vont seulement nous rapporter les faits. Moi, j'aimais bien quand les gens me disaient : « Moi, je vous conseillerais ça. » Simplement de discuter comme ça avec des fonctionnaires ou des techniciens qui n'ont peut-être pas la même vision que nous, alors qu'on a une vision d'ensemble d'une réalité, je pense que ça aide à ce que les gens soient plus confortables et plus à l'aise pour réfléchir aux questions éthiques.

Est-ce une attitude caractéristique des femmes gestionnaires?

L'éthique et la modernisation de l'administration publique québécoise

Étant donné sa conception de la vocation de l'administration publique, il n'est pas étonnant que Mme P soit en complet accord avec le virage « client » entraîné par la modernisation de la gestion publique :

> La modernisation demande qu'on se centre sur le citoyen, qu'on rappelle aux fonctionnaires qu'ils ne sont pas là juste pour élaborer des programmes et de bons systèmes de contrôle. Ils doivent s'assurer que les citoyens ont un bon contact avec l'administration publique. On dirait parfois que les fonctionnaires deviennent des « spécialistes » de la gestion de leur programme. Ils trouvent tous les moyens de l'appliquer, mais ils oublient qu'il y a des gens qui en bénéficient en fin de compte. La réforme va avoir des effets sur la façon d'agir des fonctionnaires qui devront être plus responsables, plus imputables.

Mme P accorde donc une valeur morale à ce virage vers le « citoyen-client ». Cependant, Mme P se doute bien qu'il y aura des résistances à ce virage :

> Le premier réflexe de tous les fonctionnaires, c'est de dire : « Encore une autre affaire, des mots nouveaux sur des réalités anciennes […] on veut presser le citron, on tient un beau discours pour nous en faire faire plus, etc. » Je pense qu'on ne prend pas assez de temps, quand on met en place ces réformes, pour justement parler du fond et des valeurs qui sont à la base de tout ça. Pour cette réforme, je dirais qu'on n'a pas pris assez de temps pour cette dimension-là. Je ne sais pas si elle est même digérée par les gens. On a tendance, quand on fait des réformes, à être très accessoiriste; on met toutes sortes de choses en place, on donne des guides, on se concentre beaucoup sur le formalisme et on oublie l'essentiel.

Qu'est-ce que l'essentiel? C'est ce qui est, pour Mme P, au cœur de la réforme : « L'essentiel, c'est de faciliter la vie aux citoyens, de s'assurer que tous les fonctionnaires ont du jugement, qu'ils sont capables d'utiliser leur discrétion. C'est plus difficile parce que, justement, ça fait appel au sens critique. C'est tellement plus facile de dire : « C'est écrit à la page 22 » que de dire : « Écoutez, utilisez votre jugement ». »

La résistance désabusée des fonctionnaires est justifiée par certains biais de la réforme, explique Mme P. Autant le virage vers la clientèle lui paraît positif, autant la forme donnée au virage vers la reddition de comptes lui paraît rater sa cible. En effet, les efforts de planification stratégique et les rapports de gestion doivent, selon le nouveau cadre de gestion, être basés sur des indicateurs quantitatifs. La construction de ces indicateurs et la collecte de données correspondante engendrent donc une nouvelle forme de travail bureaucratique, au lieu d'alléger la bureaucratie et de concentrer l'action administrative vers le service aux citoyens et aux citoyennes : « D'une certaine manière, c'est comme si on « re-bureaucratisait » par toutes sortes d'attentes et de guides, des trucs épais comme ça

sur ce que devraient contenir les rapports de gestion… On oublie l'esprit de cette réforme. On dirait qu'il y a des gens qui ne l'assimilent pas [parmi ceux qui la pilotent] et qui continuent à donner des directives unilatérales : « Bon là, il faut faire comme ça, on vous donne des guides. » On retombe dans le même défaut. »

Ce n'est pas un tel contraste entre le discours et l'action qui va convaincre les fonctionnaires réticents d'adhérer à la modernisation et à ses aspects les plus intéressants : « J'ai l'impression qu'on tient le discours, on l'écrit, on en fait la promotion, mais on est incapable de l'incarner, de se débarrasser du réflexe naturel de diriger. Avec le temps, peut-être qu'on va se rendre compte que la population n'aime pas les rapports de gestion, que ce n'est peut-être pas le bon outil. Pour l'instant, c'est vrai que ça fait très bureaucratique, tous ces rapports. »

Des dilemmes, des choix, des risques

En réponse à une question sur les conflits de valeurs, Mme P a spontanément mentionné la période du « déficit zéro » et des compressions budgétaires à partir de 1996, alors qu'elle était à la tête d'un très gros ministère : « 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 ; donc on va réduire les dépenses partout, sauf là-dedans. » Ça nous amène à faire des choix. »

Le processus ayant mené à ces choix est intéressant à la lumière de ce que pourrait être une réflexion éthique approfondie dans une administration publique. Devant la demande politique, l'appareil administratif doit évaluer ce qu'il est possible de faire, de compresser, de réduire ou d'abolir, sans déroger de sa mission et des valeurs sociales qu'il incarne. « 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 », explique Mme P. Faire un choix suppose de soupeser plusieurs possibilités, d'évaluer leurs conséquences possibles et probables, puis de mettre en évidence la valeur la plus fondamentale qui permettra ensuite de hiérarchiser ces diverses formes de conséquences. Ce raisonnement est éminemment risqué, se rappelle Mme P : « Le jour où il faut faire des choix, on prend des risques parce que… tu n'arrives jamais avec un seul choix. Quand on a à prendre des décisions comme celles-là, on a un éventail de choix. Puis on analyse : si on fait tel geste, quels sont les avantages, les inconvénients, les conséquences? Ce n'est pas facile, ce n'est jamais facile. Ça a été un moment très difficile, très douloureux. »

Cette occasion a tout de même permis à Mme P de prendre la mesure de l'engagement de ses collaborateurs et collaboratrices envers la mission du ministère : « J'ai vu à ce moment-là des fonctionnaires que j'appelle « dédiés » en train de chercher tout ce qu'on pouvait modifier ou changer sans toucher à

l'essentiel. Ce sont des gens qui ont fait preuve d'un sens remarquable de l'éthique. » Une de ses collaboratrices, à l'époque directrice des ressources humaines, témoigne de cette période :

> C'est qu'il fallait encore une fois réduire les ressources. On fermait des services, on mettait des gens sur des listes de remplacement, 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, des règlements de comptes. Ça a été une période extrêmement difficile. Moi, j'avais dit à la sous-ministre : « Écoutez, vous m'avez demandé de mettre le plan d'action en place. Mais 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, mais nous avons quand même atteint nos objectifs de réduction. C'était possible dans le respect des personnes et dans le respect des valeurs. Le ministère s'était branché sur ses valeurs portantes et je me souviens de la cohérence entre le discours qu'on tenait et ce qu'on faisait.

Les rapports avec le gouvernement sont délicats dans un tel contexte. Il faut, dit Mme P, que le ministre soit solidaire de la mission de son ministère, tout en imposant des impératifs plus globaux. Le dialogue avec le ou la sous-ministre doit être franc, de part et d'autre :

> Il y a une responsabilité de dire ce que nous pensons. Il ne faut pas avoir peur que ça déplaise à monsieur ou à madame. Si, moi, je suis l'experte dans tel domaine, ce qu'on attend de moi, c'est que je fournisse mon expertise, pas que je sois complaisante. Moi, pour avoir travaillé avec plusieurs ministres, j'ai toujours dit ce que je pensais, ce que je croyais qui était correct. Si les gens ne suivent pas nos conseils, s'ils agissent autrement, c'est leur droit, c'est eux qui sont… Mais moi, j'avais la conscience tranquille.

Mme F, sous-ministre en titre

Lorsque je l'ai rencontrée, Mme F était sous-ministre en titre d'un ministère très imposant et « opérationnel », qui gère en particulier un grand nombre de renseignements personnels et de l'information confidentielle. Mme F y a instauré une « infrastructure » éthique remarquable et unique, qui pourrait inspirer d'autres ministères ou organisations. La démarche éthique collective de son ministère a été au cœur de notre entretien.

L'éthique, la modernisation et le milieu de travail : les prémisses de la démarche éthique collective

Tout au long de notre rencontre, Mme F a centré son propos sur le ministère qu'elle dirigeait. Ses réflexions sur les valeurs de la fonction publique subissent donc directement l'influence des valeurs de son organisation, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'une réflexion collective :

> On avait un certain nombre de valeurs qui faisaient partie de la culture de l'organisation […] la confidentialité en est un exemple […] mais on a voulu s'assurer qu'on avait les bonnes valeurs, qu'elles étaient adaptées au contexte dans lequel le ministère avait à travailler, pas simplement par rapport à sa mission mais par rapport à tout ce qui se passe dans son environnement. La modernisation est un événement qui vient influencer évidemment ces valeurs-là. Alors, ça nous a amenés à nous repositionner sur les valeurs de l'organisation parce qu'elles sont le cadre de référence de l'exercice du jugement éthique à l'intérieur du ministère.

Parmi ces valeurs, l'équité du traitement accordé à l'ensemble des citoyens et des citoyennes par les fonctionnaires dont Mme F était responsable lui semble mériter un encadrement particulier :

> On a, je dirais, des mécanismes à l'intérieur de l'organisation qui assurent un traitement équitable pour l'ensemble des citoyens. Ça, c'est important, je ne peux pas laisser ça à l'initiative de tout le monde. Je ne pourrais pas seulement dire : « Je laisse aller le bon jugement éthique de l'ensemble du personnel. » Je me dois d'avoir un cadre, des outils très clairs pour baliser le comportement et les façons d'agir. L'éthique est plus la partie du « haut » : on y fait appel quand le cadre, les outils et les processus ne permettent pas de prendre la bonne décision, quand il reste encore une marge.

Pour Mme F, l'éthique occupe en effet une place très particulière au sein du milieu de travail. Elle permet de guider le jugement lorsque les cadres normatifs deviennent insuffisants:

> On a étendu la perspective à la dimension éthique parce qu'on se rendait compte qu'on ne pouvait 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 termes d'éthique… donc c'est plus une évolution de l'organisation.

Mme F donne l'exemple suivant pour illustrer cette complémentarité entre le monde des règlements et des normes et celui de l'éthique et des valeurs : « Dans la loi, il y a un pouvoir d'annulation de pénalité d'intérêts. On peut baliser dans une certaine mesure ce pouvoir-là, mais il y a des limites à baliser le pouvoir. Alors il faut que tu te situes à un autre niveau pour réfléchir aux considérations qui peuvent survenir et qui font que tu devrais annuler les intérêts en dépit du cadre normatif qui est donné. Ce sont des réflexions comme ça qui nous ont amenés à faire une démarche éthique dans l'organisation. »

Dans ce contexte, la modernisation n'a fait que renforcer un mouvement déjà amorcé :

> Cela ne fait que stimuler l'enjeu de réflexion éthique. Dans la mesure où on me donne plus de responsabilités, plus de marge de manœuvre, il faut faire appel au jugement éthique. Plus je responsabilise, plus je délègue des responsabilités, plus je m'attends en contrepartie que le jugement éthique va prendre une ampleur beaucoup plus importante, parce que tu ne peux pas tout baliser ni encadrer. Les grandes assises de la modernisation que sont la responsabilisation et l'imputabilité font appel à l'exercice du jugement éthique de façon plus importante qu'auparavant.

Très habilement, Mme F fait le lien entre un autre élément de la réforme, à savoir les déclarations de services aux citoyens et aux citoyennes et la démarche éthique d'énonciation des valeurs :

> À partir du moment où je reconnais des engagements de services à l'extérieur du ministère, je ne peux pas demander à mes employés d'en faire abstraction. Au contraire, ça fait partie des objectifs et du cadre opérationnel dans lequel je demande à mes employés d'évoluer. Là où je fais le lien avec l'éthique, c'est quand ils doivent faire un geste par rapport à un dossier, prendre une décision. Ils doivent évidemment mettre en perspective ces éléments-là : des engagements de services mais aussi d'autres types

d'engagement. Alors inévitablement, il y a un impact sur la réflexion éthique.

L'implantation des valeurs : un système original

Pour implanter la démarche éthique collective dont Mme F avait senti la nécessité au sein de son ministère, elle a imaginé un système unique, qui allait bien au-delà de l'unique répondant en éthique par ministère demandé par le Conseil exécutif (Boisvert et autres 2003) : « Un seul répondant en éthique dans une organisation de 10 000 employés, c'est une tâche vouée à l'échec. De plus, en raison des dimensions que ça peut prendre chez nous, sur le plan des opérations, pour moi c'était inconcevable qu'une personne seule puisse arriver au bout de la tâche. » Elle a donc mis sur pied un réseau interne de 40 personnes, soit 40 répondants et répondantes : « Ce sont eux qui deviennent le point de référence, la personne qui peut aider à l'intérieur du secteur d'activités si jamais il y a une problématique particulière. » Plusieurs de ces personnes avaient déjà une formation en éthique ou en ont reçu une dans le contexte de cette initiative et ont ensuite pu donner à leur tour de la formation dans leur unité, si bien que cette forme de pensée « pénètre à l'intérieur de l'organisation. Ainsi, on commence à avoir des gens à l'intérieur de l'organisation qui sont capables de prendre la relève de la formation. Il faut viser une autonomie. » Ces 40 volontaires ont dû satisfaire cependant à certains critères de sélection : « Il fallait que ce soit des gens crédibles dans leur milieu, reconnus dans leur milieu, de façon que, quand ils reviennent d'une formation, ils soient écoutés et qu'on ait le réflexe d'aller vers ces personnes-là. ».

Mme F est très satisfaite de la formation qui s'est ainsi donnée : « C'est plaisant d'avoir des gens qui développent de l'intérêt par rapport à ça et qui deviennent de bons promoteurs et de bons vulgarisateurs, qui assurent un bon soutien à l'intérieur de l'organisation. C'est une démarche qui va très bien à l'intérieur du ministère. » Le contenu de la formation ainsi donnée par le groupe des 40 est orienté vers la sensibilisation et la prévention : « Développer des moyens pour aider nos employés quand ils font face à des situations difficiles, quand ils ont à trancher dans leurs dossiers des situations qui sont très complexes; une sorte d'aide aux employés. » Pour que cela fonctionne, certains investissements ont été nécessaires : « On a mis les ressources nécessaires aux ressources humaines parce qu'il fallait avoir une base permanente pour être capable de soutenir et d'organiser la formation. » Remarquons toutefois ceci : non seulement les répondantes et les répondants internes sont volontaires, mais ils font ce travail « *en plus de leur tâche* ».

Mme F estime que les personnes :

qui ont participé aux sessions de formation sont très heureuses du contenu et en voient la pertinence. Elles étaient contentes d'avoir une base et une assise

> puis de se dire : « Bon, on fait une place à l'exercice de mon jugement, mais voici comment ça doit se faire et j'ai des collègues qui peuvent me soutenir si j'ai des problèmes dans l'exercice de ce jugement éthique, à l'intérieur de l'organisation. » Ceux qui y allaient à reculons, en se disant : « Pas besoin de ça dans mes fonctions », ils s'aperçoivent qu'en fin de compte quelle que soit la fonction que tu as à exercer, une réflexion éthique est toujours utile.

Le but de cette démarche était que tous les employés se sentent touchés par les enjeux éthiques de leur ministère, au point que ce questionnement fasse partie de la culture organisationnelle : « Pour moi, il faut que ce soit intégré dans les façons de faire et dans la réflexion quotidienne des employés. Dans notre plan stratégique, on a démontré qu'il y avait une volonté ferme de faire une démarche éthique à l'intérieur du ministère. Maintenant, elle est suffisamment prise en charge par l'ensemble de l'organisation pour qu'on puisse penser qu'elle va continuer. Elle est bien organisée, elle est bien structurée. »

Un leadership essentiel

Malgré sa modestie et son sens du travail en équipe qui amènent souvent Mme F à employer le pronom « on » ou le pronom « nous » pour décrire cette démarche éthique, il apparaît clairement que rien n'aurait pu être fait sans son leadership et sa persévérance. Une de ses collaboratrices, occupant un poste de professionnelle, explique ceci :

> Tout récemment, Mme F 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; ce n'est pas simple. Ce sont 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 extrêmement intéressante. C'est une femme aussi qui parle vrai, qui rencontre les employés pour vrai, qui veut réellement leur parler. Elle ne 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 des conditions de base du succès de ce leadership a d'abord été la force de la conviction personnelle de Mme F quant au bien-fondé du projet lui-même : « Pour moi, c'est un des enjeux fondamentaux du ministère. Si je ne l'avais pas fait sous un vocable de dimension éthique raccrochée à la politique gouvernementale,

je l'aurais fait autrement, sous un autre vocable, parce que c'était fondamental pour nous comme organisation, en raison de la nature même de ce que nous avons à gérer à l'intérieur du ministère. » Il fallait ensuite être capable de faire les gestes réels, concrets qu'appelait un tel discours. Mme F sait bien que « tu as beau avoir un grand discours, si tes actions ne sont pas perçues comme allant dans le sens de ces valeurs-là, ça ne va pas très loin ».

Tout d'abord, de telles actions ont demandé de l'investissement en temps, en ressources et en énergie, décision qu'il a fallu prendre et faire respecter : « Je suis consciente qu'on a fait de gros investissements comme organisation, mais je suis aussi consciente qu'on en retire énormément. » Cet investissement dans la démarche éthique, Mme F l'a fait elle-même et l'a exigé des gestionnaires désireux de travailler dans son ministère. En fait, Mme F est constamment en train non seulement de faire la promotion des valeurs de l'organisation, mais aussi de les mettre à l'épreuve et à l'œuvre dans son propre mode de gestion, dans sa pratique de gestionnaire, comme le montrent les extraits suivants.

Ainsi, à propos des trois valeurs retenues collectivement comme valeurs organisationnelles (respect, confiance, intégrité), Mme F a adopté la stratégie suivante : « J'utilise toutes les tribunes que j'ai pour en parler. Je rencontre souvent les employés et j'en parle chaque fois. Parfois je m'aperçois qu'il faut redonner un coup de barre important pour s'assurer qu'elles sont bien intégrées chez l'ensemble du personnel. » Ce faisant, Mme F se montre ouverte et à l'écoute de ce qu'on à dire les employés et les employées, et elle incarne ainsi la valeur de « respect » :

> Je fais depuis un an et demi un exercice à l'intérieur du ministère où j'ai lancé une invitation à tous les employés du ministère à venir me rencontrer pour échanger avec moi en l'absence des gestionnaires, par petits groupes de 20 ou 25. Ça prend du temps avant de passer tout le monde, mais je trouve ça fort intéressant. Ces rencontres durent à peu près trois heures et je vous dirais que, sur les trois heures, je passe facilement au moins 75 % du temps à expliquer les fondements des décisions du ministère. Une fois que je les ai expliqués, les gens les comprennent bien, et ça a un sens pour eux. Ce sont souvent des problématiques de communication : on n'a pas pris le temps d'expliquer, alors que le respect, c'est dans la communication également. Il faut qu'on se sente entendu, qu'on se sente écouté.

Cet effort d'ouverture, d'écoute et de respect est exigé par Mme F de tous ses gestionnaires, y compris les plus élevés dans la hiérarchie du ministère. Ce sont d'ailleurs eux qui ont été les premiers à suivre la formation en éthique :

> On avait choisi sciemment une démarche qui part du haut : il fallait que le comité de direction démontre qu'il prenait ça en main et qu'il était prêt à recevoir la formation comme les autres. Puis après ça, cela a été le tour des

> comités de gestion des directions générales. C'était une démarche en cascade pour bien démontrer que tout le monde a besoin de formation, de sensibilisation de manière à s'approprier la dimension éthique dans ses façons de faire. On est rendu au niveau des employés et ça progresse très bien.

Cette démarche correspond à un mode de gestion très précis, selon lequel les gestionnaires doivent non pas simplement donner des ordres et sanctionner des fautes, mais être un exemple et une personne-ressource pour leur personnel : « Le premier soutien d'un employé, sa première ressource, c'est son gestionnaire avec qui il va interagir pour exposer son cas, etc. Alors il faut que son gestionnaire soit capable de le conseiller. Il va essayer de trouver une solution, peut-être avec l'aide du groupe des 40. Ce pourquoi on a fait une démarche en cascade, c'est parce qu'on voulait que nos gestionnaires soient capables d'être les premiers superviseurs des employés, leurs *coachs*. » Ce mode de gestion, axé sur le leadership des gestionnaires, est devenu une compétence clé de gestion et un critère de recrutement au sein du ministère :

> On a défini à l'intérieur du ministère les compétences clés de gestion qu'on voulait avoir. Et là encore, au-delà de simplement énoncer les compétences clés de gestion, on a mis en place des moyens pour faire en sorte que l'organisation se transforme dans le sens de ces compétences clés de gestion. Les gens des ressources humaines ont conçu un outil d'auto-évaluation pour les gestionnaires, on a fait de la formation, les directions générales ont organisé de nombreux colloques pour sensibiliser aux compétences clés, pour travailler sur une ou l'autre des compétences clés. Elles font maintenant partie des attentes des gestionnaires. Quand on fait des concours de promotion, on va mesurer ces compétences clés de gestion, notamment celle qui dit que le gestionnaire doit être un *coach*. Quand tu es un *coach*, tu ne peux pas laisser ton employé tout seul, il faut que tu le soutiennes.

Ces mesures ont été implantées parallèlement à la démarche éthique, mais elles ont contribué à la mise en place et au succès de cette dernière : « C'est toute une série de mesures qui se déroulent en parallèle, qui font qu'on arrive à des résultats. »

Mme F a donné un autre exemple de sa manière de mettre en œuvre les grands principes qu'elle défend dans son discours :

> Je véhicule beaucoup à mes gestionnaires la chose suivante. Si j'ai une décision à prendre qui est importante pour l'organisation, qui a un impact majeur, je vais consulter, je vais aller vous demander votre avis et je vais écouter ce que vous avez à me dire. Je vais essayer de voir ce que je peux

> prendre en considération, ce que je dois mettre de côté et pour quelle raison. Donc il va y avoir un processus d'interaction ou d'« inter-influence » important dans le processus décisionnel. Mais à un moment donné, il faut prendre la décision. Alors je vais trancher, je vais la prendre, la décision. Mais je vais l'expliquer, expliquer sur quoi je me suis basée, quelles sont les assises de cette décision-là; et je m'attends que mes gestionnaires en soient solidaires, c'est-à-dire qu'ils se l'approprient, qu'ils l'expliquent à leurs employés, qu'ils la fassent leur cette décision-là. Pour moi, c'est à la fois de la solidarité et de la loyauté envers l'organisation. Pour moi, la loyauté, ça ne veut pas dire que tu te mets à genoux devant ton patron s'il dit que ça s'en va par là. Il faut que tu sois capable de remettre en question des éléments. C'est souvent une question de communication et une question de respect.

Mme F est bien consciente que cette façon de travailler, qui prône l'écoute et le respect du jugement, notamment éthique, des subalternes, ne fait pas partie habituellement de la culture d'une grande organisation : « C'est un changement de culture. Alors il faut prendre le temps, il faut le redire souvent, il faut revenir à la charge constamment. il faut aussi faire preuve d'une très grande cohérence au sein de l'organisation. C'est pour ça que je me donne du temps. Dans ce type de démarche-là, il faut se donner le temps nécessaire et aller chercher la masse critique suffisante qui va faire basculer les choses. »

Mme M, ex-sous-ministre en titre

Au moment de notre rencontre, Mme M n'était plus sous-ministre en titre d'un ministère, mais elle avait toujours ce statut dans le contexte de l'implantation de la modernisation, réforme dont elle était une des plus ferventes championnes. Notre entretien a porté essentiellement sur l'histoire de cette réforme et sur certains des enjeux éthiques qui s'y rapportent.

L'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise

Au cours de notre entretien, Mme M a utilisé deux valeurs organisationnelles pour mettre en lumière les aspects négatifs de l'administration publique québécoise d'avant la réforme. La première de ces valeurs comprend deux aspects, à savoir la rigueur et la transparence de la gestion des fonds publics, notamment à l'égard du Parlement, qu'elle estimait très insuffisantes. L'anecdote suivante permet à Mme M d'exprimer clairement sa désapprobation relativement à la faible responsabilisation des gestionnaires de haut niveau, qu'elle espère voir s'améliorer avec la réforme :

> On vivait des vagues successives de compressions budgétaires. Le Conseil du trésor nous appelait et disait : « On passe le râteau, on ne sera pas capable

> de fermer l'enveloppe, on a besoin de 500 millions : combien es-tu capable de me donner? » Alors on jouait sur ce qu'on appelle la friction du système, une expression très administrative pour dire qu'on va générer des crédits périmés sans savoir exactement où. Ce n'était pas de la saine gestion et ce n'était même pas respectueux des règles parlementaires. On fait adopter un budget par un parlement qui est élu pour le faire puis on lui dit que nous, les administratifs, on va jouer sur le système pour générer des économies. Ce n'était pas très sérieux.

Plusieurs aspects de la réforme, notamment les enveloppes budgétaires fermées, la planification stratégique et les rapports annuels de gestion, devraient, selon Mme M, prévenir de telles situations. Un guide de saines pratiques de gestion a également été produit pour rappeler l'importance de la reddition de comptes et de la transparence.

La seconde valeur à laquelle fait référence Mme M est la qualité des services offerts par la fonction publique aux citoyens et aux citoyennes. Mme M oppose cette « nouvelle » valeur organisationnelle à ce que l'on pourrait appeler l'inaccessibilité typique de la fonction publique :

> On a une fonction publique qui est très bureaucratisée et qui est devenue complexe. Les citoyens nous le reprochent d'ailleurs; ils nous disent que faire affaire avec le gouvernement, c'est compliqué. Ils perdent du temps. Ils ne comprennent pas. On a un vocabulaire qui est trop hermétique. Il y a quelques années, les citoyens ont fait une pression énorme pour changer les déclarations d'impôt sur le revenu. Les gens disaient : « Le formulaire est tellement compliqué qu'on n'est même pas capable de le remplir nous-mêmes. Quelqu'un qui a fini ses études secondaires n'est pas capable de faire ça. On est obligé d'engager des comptables spécialisés, etc. » Donc, il y avait une pression des citoyens qui nous disaient : « Écoutez, administration publique, vous êtes devenus des bureaucrates, vous êtes devenus trop hermétiques. Vous nous parlez d'accessibilité, mais vous n'êtes plus accessibles en raison de votre hermétisme, de votre bureaucratie, de votre lourdeur, de votre complexité, etc. »

La réforme a notamment pour objet d'améliorer l'accessibilité des services aux citoyens par différentes mesures comme les guichets uniques, l'utilisation accrue d'Internet, les déclarations de services à la population. En somme, pour Mme M, le chantier de la modernisation est en lui-même porteur d'un changement de valeurs, du moins sur le plan des valeurs organisationnelles.

Mme M est toutefois consciente de certains risques inhérents à ces changements, notamment le projet d'administration en ligne ou, en tout cas,

l'utilisation croissante d'Internet dans les interactions entre l'État et à la population :

> Tout le monde n'est pas internaute, tout le monde n'a pas d'équipement informatique et tout le monde ne veut pas adhérer à ça demain matin. Même si on met à la disposition des gens des ordinateurs ou qu'on leur dit par exemple : « Adressez-vous à votre bureau de communication-Québec qui va faire la transaction pour vous », il y a des gens qui vont dire : « Moi, je préfère la faire moi-même et je veux la faire sur papier parce que c'est comme ça que je suis habitué de travailler. » Le gouvernement du Québec ne peut pas faire comme une banque qui réduit les heures d'ouverture, nous force à aller au guichet automatique et accroît les coûts si on se présente au comptoir. Il ne peut pas dire : « Si vous vous adressez à nous en support papier, ça va vous coûter plus cher que si vous vous adressez à nous en support électronique. » Au nom de l'équité, au nom de l'accessibilité, on ne fera pas ça. On va traiter tous les citoyens de façon équitable et égale.

Pour cette administratrice avisée, la mission de l'État doit continuer de prédominer sur la séduction exercée par la technologie.

En revanche, l'avènement des déclarations de services aux citoyens et aux citoyennes, autre élément clé de la réforme, est une mesure administrative moins sensible que la précédente sur le plan des valeurs sociétales, mais qui a aussi le pouvoir de transformer les valeurs au sein de l'organisation, selon Mme M :

> La loi est venue créer l'obligation pour les ministères et organismes de publier une déclaration de services aux citoyens. C'est un virage dans les organisations. Et savez-vous ce que les gens nous disent dans les ministères et organismes? Ils nous disent : « C'est incroyable parce qu'avant les fonctions qui étaient privilégiées dans nos ministères, dans nos organismes, c'étaient les fonctions *policy making*, de planification, bâtir des règlements, etc., alors que, maintenant, les fonctions qui sont jugées les plus utiles et les plus essentielles, ce sont celles qui sont sur la première ligne, qui donnent des services directs aux citoyens. » Ces gens-là se sont sentis valorisés par cette nouvelle étape. Ils se sont mobilisés et sont contents de ce virage. Les réticents, ceux qui disent : « Ah, une déclaration de services aux citoyens, encore une « patente » qu'ils nous demandent au central », qui confient la rédaction de la déclaration à des spécialistes sans trop faire participer le personnel, ceux-là vont se faire rattraper par la réalité.

Le principe même d'une déclaration qui énonce publiquement les engagements d'une organisation et les valeurs auxquelles elle tient pourrait, selon Mme M, être avantageusement repris par l'État québécois lui-même, par exemple

pour mobiliser ses fonctionnaires et leur rappeler les principaux aspects de la mission de l'État qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Une telle déclaration de valeurs permettrait également, dans le contexte de la réforme qui instaure la gestion par résultats et une autonomie accrue des gestionnaires et des membres du personnel, de mieux encadrer le jugement de ces derniers :

> C'est beau de donner plus de marge de manœuvre à nos gestionnaires, de leur donner des cadres de gestion plus flexibles, mais, en même temps, il faut que les gens travaillent à partir de valeurs connues, sues et partagées par l'ensemble de la fonction publique. Peut-être qu'il faudrait que le gouvernement, par l'entremise d'une grande déclaration gouvernementale, déclare que les grandes valeurs qui vont toujours guider son action sont les suivantes… Je suis sûre qu'on verrait apparaître l'équité, l'accessibilité, la transparence dans ces valeurs-là. Est-ce qu'il y aurait aussi l'efficacité, la clarté, la simplicité? Je ne le sais pas, on verra.

En fait, quelque temps plus tard, le 21 novembre 2002, le gouvernement a publié une déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise, qui proposait les valeurs suivante : compétence, impartialité, intégrité, loyauté et respect.

Conclusion

Cinq thèmes principaux émergent de l'ensemble de ces riches réflexions.

Premièrement, on note une grande satisfaction de ces trois femmes à propos du virage de la fonction publique « modernisée » vers le service aux citoyens et aux citoyennes. Ce virage a, selon les répondantes, le potentiel de rendre l'administration publique plus accessible, plus humaine, plus juste aussi, à condition, comme l'explique bien Mme F, que le jugement éthique des membres du personnel à l'égard des demandes de la population soit nourri par une formation de qualité, qu'il soit bien appuyé par des gestionnaires compétents et qu'il soit fondé sur une bonne compréhension des valeurs de l'organisation et de l'État. Cela fait-il du service aux citoyens et aux citoyennes une valeur morale? Je n'en suis pas sûre (Piron 2003b). Par ailleurs, on peut se demander si cette unanimité des trois femmes est un effet de leur genre : le « service » n'est-il pas souvent associé à la représentation sociale du genre féminin, ainsi qu'aux métiers qui ont longtemps été les leurs traditionnellement?

Deuxièment, il faut observer l'importance que revêt aux yeux de ces trois femmes l'énoncé clair de la mission et des valeurs de l'organisation (et de l'État). Un tel énoncé (faisant consensus, étant bien compris et connu de tous et de toutes) a les avantages suivants : il permet de guider les gestionnaires dans leur travail quotidien auprès de leur personnel, et, en particulier, d'encadrer leur jugement

éthique respectif dans un contexte de marge de manœuvre accrue. Il permet aussi d'avoir la « conscience tranquille » lors de la prise de décisions majeures en cas de crise, comme à l'époque des compressions budgétaires de la fin des années 90. Il peut enfin permettre d'exiger et d'obtenir des gestionnaires une bonne gestion des fonds publics en les obligeant à une responsabilité accrue et à une plus grande transparence de leurs plans et de leurs actions. Cependant, comme le montre l'initiative éthique de Mme F ainsi que l'expérience de Mme P et celle de Mme M, un tel énoncé ne suffit pas s'il n'est pas accompagné de formation, de « rappels », de rencontres et d'autres formes de soutien à sa mise en œuvre.

Troisièmement, on constate la pratique d'un style de gestion renouvelé, ouvert à la communication, à l'échange, qui tient compte des relations interpersonnelles. Un tel mode de gestion repose sur la confiance et le respect mutuels entre gestionnaires, membres du personnel professionnel et fonctionnaires ou encore entre politiciens ou politiciennes et administrateurs ou administratrices d'État. Ce mode de gestion s'appuie aussi sur une communication facile et transparente entre les différents niveaux d'action gouvernementale et administrative. Il est fondé sur la conviction que des fonctionnaires 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 en harmonie avec les valeurs de l'organisation que des personnes qui se sentent bafouées et tenues pour quantité négligeable. Tel est l'important message véhiculé par Mme M[5], Mme F et Mme P, qui accordent toutes les trois une grande importance à la mobilisation du personnel, notamment dans les périodes de changement

Ce mode de gestion repose aussi sur une sensibilité aux personnes et aux situations particulières, qu'il s'agisse de ne pas oublier les personnes qui n'ont pas accès à Internet lors de la modernisation de la fonction publique ou celles dont la situation personnelle n'a été ni prévue ni désignée dans l'appareil législatif et normatif en place. Il valorise l'équité de traitement plutôt que l'uniformité. Or le jugement éthique exige précisément ce type de sensibilité, au-delà du respect uniforme des règles qui relève davantage du jugement « bureaucratique ». Peut-on avancer que ce mode de gestion est, d'une part, plus propice à l'exercice du jugement éthique et, d'autre part, plus typique de la gestion par les femmes chez qui cette forme de sensibilité a été historiquement construite? Ce sont là des hypothèses vraisemblables, qu'il faudrait approfondir.

Quatrièmement, l'importance d'un leadership éclairé est évidente. L'initiative de Mme F montre très clairement le rôle majeur joué par son leadership dans la mise en place d'une infrastructure allant au-delà de ce que demandait le gouvernement, afin de répondre aux exigences propres à la nature de la mission de

[5] C'est surtout pour faire comprendre la réforme que Mme M a consulté, rencontré et écouté des centaines de membres de la fonction publique québécoise.

son ministère. La compréhension fine et juste de la réflexion éthique dont Mme F a fait état en la situant au carrefour de l'action et des valeurs a certainement nourri son leadership. On peut même deviner derrière sa définition de l'éthique ce que le philosophe Paul Ricœur appelle (1990 : 280) « le jugement moral en situation », étape ultime de la pensée morale. Cependant, en gestionnaire brillante, Mme F a compris qu'il fallait compléter et appuyer la réflexion éthique par un ensemble d'autres mesures, notamment éducatives et organisationnelles, afin de promouvoir une riche réflexion collective.

Cinquièmement, ce leadership repose sur la nécessité d'une cohérence forte entre le discours et l'action, garante de la crédibilité et de la valeur reconnue par les fonctionnaires à la gestion en place. Si cette cohérence n'est pas clairement visible dans l'action de tous les responsables d'une organisation, les employés et les employées n'adhéreront pas à leurs projets, qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une réforme ou de la mobilisation d'une réflexion éthique collective, comme le montrent bien les propos rapportés. Faire de la gestion, c'est prendre le leadership et c'est donner l'exemple. C'est, par exemple, prôner le respect des membres du personnel et passer effectivement du temps à les écouter et à leur parler. Il s'ensuit une adhésion et non une soumission du personnel aux décisions prises par les gestionnaires, même lorsqu'elles sont difficiles, comme dans le cas des compressions budgétaires à la fin des années 90. La conviction de la nécessité de cette cohérence est-elle, elle aussi, un effet du genre de ces trois gestionnaires de carrière, le genre féminin étant marqué par la mission « éducative » de transmission des valeurs et des normes au sein de la famille? Voilà une autre hypothèse à fouiller.

Il ne m'a pas été possible, dans le présent article, de travailler systématiquement la question de l'impact du genre sur les propos et sur le mode de gestion de ces trois femmes. J'ai avant tout voulu faire partager leur expérience. Toutefois, l'ensemble des propos recueillis lors des autres entrevues, en particulier de la part de cadres ou bien d'employés ou d'employées qui se plaignaient de la gestion bureaucratique et autoritaire pratiquée par des hommes dans leur organisation, m'incite à penser que, l'appartenance de ces trois femmes au sexe féminin a facilité leur ouverture sur un mode de gestion renouvelé, plus communicatif, ainsi que leur confiance dans la réforme et, notamment, dans les avantages apportés par le virage vers le service à la population. Cependant, des répondants, notamment de jeunes hommes, ont aussi fait preuve de la même ouverture. Voilà encore une piste de recherche à explorer.

RÉFÉRENCES

BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON

2004 *Guide d'éthique organisationnelle*. Québec, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor. [En ligne],

[www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/ress_humaine/centre_ expertise/ guide_ethiq_organis.pdf].

BOISVERT, Yves, Hugo ROY et Jean-Patrice DESJARDINS

2003 « Enquête terrain sur le réseau des répondants en éthique du gouvernement du Québec. » Montréal, Laboratoire d'éthique publique, ENAP/Chaire Fernand Dumont, Institut national de la recherche scientifique, urbanisation, culture et société. [En ligne], [www. archives.enap.ca/bibliotheques/2006/07/18195671.pdf].

PIRON, Florence

2003a « Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise. Rapport de terrain. » Montréal, Laboratoire d'éthique publique, ENAP et Institut national de la recherche scientifique, urbanisation, culture et société. Disponible sur le site http://archives.enap.ca/ bibliotheques/2006/07/18195516.pdf.

2003b « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public », *Anthropologie et sociétés*, 27, 3 : 47-72.

2002 « Les défis d'ordre éthique de la modernisation de l'administration publique », *Éthique publique*, 4, 1 : 31-44.

RICŒUR, Paul

1990 *Soi-même comme un autre*. Paris, Éditions Le Seuil.