

L’Affaire Groupaction : un cas de politisation de la fonction publique fédérale?

Denis Saint-Martin
Professeur agrégé
Département de science politique
Université de Montréal
denis.saint-martin@umontreal.ca

avec l’assistance de Michaël Dumoulin
Étudiant à la maîtrise
Département de science politique
Université de Montréal
michaeldumoulin@hotmail.com

**Texte préparé pour le Congrès annuel de l’Association
canadienne de science politique**

Dalhousie University
30 mai- 1^{er} juin 2003

**Première ébauche. Commentaires et critiques sont bienvenus. Ne pas citer
sans autorisation.**

L’Affaire Groupaction : un cas de politisation de la fonction publique fédérale?

« ...les hauts fonctionnaires chargés de la gestion des contrats ont manifesté un mépris flagrant à l’égard de la Loi...ils ont contourné à peu près toutes les règles ».

Sheila Fraser, Vérificatrice générale du Canada, *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*, mai 2002.

Jusqu’à présent, ce qu’il est convenu d’appeler « l’affaire Groupaction » a été présentée dans les médias et dans le débat public surtout comme une affaire de patronage où une agence de communications de Montréal proche du gouvernement libéral à Ottawa aurait fait l’objet d’un traitement de faveur dans l’obtention de lucratifs contrats de publicité¹. Dans ce texte, nous ne souhaitons pas entrer dans ce débat. Nous voulons plutôt aborder l’affaire Groupaction sous un autre angle et explorer l’hypothèse que cette affaire constitue un cas de politisation au sein de la bureaucratie fédérale.

Jusqu’à ce jour, il n’y a pas de preuve, ni même d’allégation, que les « hauts fonctionnaires » dont parle la Vérificatrice générale auraient agi pour des motifs de gains matériels personnels. Autrement dit, ceux qui ont bafoué les règles ne semblent pas avoir agi pour s’enrichir personnellement. Mais si cette affaire n’a pas l’apparence d’un cas de corruption, peut-être s’agit-il davantage d’un cas de politisation où les règles ont été contournées pour des raisons plus politiques que matérielles? Dans les pages qui suivent, nous développons l’idée que les deux hauts fonctionnaires publiquement visés par la Vérificatrice et qui ont subséquemment dû témoigner devant un comité de la Chambre des communes, représentent, chacun à leur façon, deux formes de politisation

¹ Au sein des médias nationaux et des partis de l’opposition, le « scandale des commandites » démontre le favoritisme, le patronage et le manque d’éthique qui règnent au sein du gouvernement fédéral. Les médias ont régulièrement répété que la majeure partie des contrats de publicité issus de ce programme a été octroyée à des « amis du Parti libéral ». Groupaction a versé 112, 161\$ à la caisse des libéraux fédéraux depuis leur accession au pouvoir en 1993 (Cheadle, 2002; Dumas, 2002).

distinctes l'une de l'autre. Monsieur Pierre Tremblay, l'ex-chef de cabinet du Ministre Gagliano en poste à Communications Canada au moment où a éclaté l'affaire Groupaction, constitue un cas relativement classique de politisation de type partisan, où un individu proche du parti au pouvoir intègre les rangs de la fonction publique permanente. Le cas de Charles (Chuck) Guité, le fonctionnaire de carrière qui a précédé Monsieur Tremblay dans la gestion du programme de commandites, constitue quant à lui une forme plus complexe et subtile de politisation que nous appelons « structurelle ». Dans ce cas, la politisation vient moins de la prise en considération, dans le processus administratif, de valeurs partisans défendues par un parti politique quelconque. Elle vient plutôt de la promotion active de valeurs rattachées à un type de régime politique (le fédéralisme dans le cas qui nous concerne) qui, à certains moments, devient un enjeu fortement politisé et fait l'objet d'importantes contestations par une portion plus ou moins significative de la population. Évidemment, comme nous le verrons plus tard, ce n'est pas la politisation dite « structurelle » qui explique pourquoi, à un moment donné, un individu en vient à transgresser les règles. Tous les fonctionnaires faisant la promotion d'un régime politique donné peuvent être politisés structurellement sans que cela ne les conduise à violer les règles. Ce type de comportement, en bout d'analyse, ne peut-être causé ou motivé que par des motifs personnels de niveau « micro ». Mais sans le contexte, ou sans le niveau d'analyse « macro » mettant aussi en relief la politisation structurelle, il est difficile de comprendre pourquoi un fonctionnaire de carrière comme Chuck Guité a pensé, que pour préserver l'unité canadienne, il était légitime de « contourner toutes les règles » pour reprendre l'expression de Mme. Fraser.

Avant de s'engager plus à fond dans la discussion des formes variées de la politisation mises en évidence par le cas du programme de commandites fédéral, il convient d'abord de faire un bref rappel des événements entourant l'affaire Groupaction. C'est ce que fait la partie suivante. Les deux autres parties du texte portent, respectivement, sur l'analyse de la politisation de type partisane et structurelle. Enfin, en conclusion, un lien est établie entre l'analyse de l'affaire

Groupaction comme un cas de politisation et la réflexion sur le « modèle canadien de fonction publique » (Bourgon, 2002). Si la promotion de l'unité nationale et du fédéralisme sont au coeur des valeurs légitimes que la fonction publique canadienne a le devoir de promouvoir, comparées à d'autres bureaucraties nationales, le Canada a ceci de particulier que ces valeurs – neutres et « universelles » en temps normal - peuvent parfois, se transformer en valeurs politiques. En tant que tel, ce type de politisation structurelle n'est pas nécessairement problématique. Mais il peut le devenir lorsqu'il sert à justifier, au nom de l'urgence ou d'un patriotisme exacerbé, une violation des règles comme dans le cas Groupaction.

La méthode utilisée pour analyser l'affaire Groupaction est celle de l'étude de cas (Stake, 1995). Les données ont été recueillies à partir de documents officiels, d'une revue de presse et d'entretiens téléphoniques avec Pierre Tremblay, Chuck Guité et des fonctionnaires de la Commission de la fonction publique.

I. Rappel des faits entourant l'affaire Groupaction

Tout débute le 11 mars 2002 lorsque le quotidien *The Globe and Mail* découvre, suite à une demande d'accès à l'information, qu'un rapport sur la visibilité fédérale remis au Ministère des travaux publics en février 1999 par l'agence de communication Groupaction au coût de 550 000\$ est introuvable. Quelques jours plus tard, la chaîne RDI dit avoir trouvé deux autres rapports presque identiques fournis au gouvernement fédéral par Groupaction (Buzzetti, 2002). Le troisième de ces rapports, qui s'intitule *Canada visibilité 96*, a été commandé en 1996 par un haut fonctionnaire des Travaux publics, Charles Guité - la même personne qui avait précédemment commandé les deux autres rapports (Buzzetti et Dufour, 2002). Le troisième rapport a été remis au ministère en mai 1997. Il contient une quarantaine de pages d'analyse et la même liste de festivals et d'événements déjà contenue dans les deux autres rapports, celui de 1998 qui a coûté 550 000 \$ et celui de 1999 qui a coûté 575 000 \$. En tout, les

contribuables canadiens ont déboursé 1 625 000 \$ pour un rapport et ce qui semble être deux photocopies de ce même rapport (Dufour, 2002). Suite à ces révélations, le gouvernement cède aux pressions et demande à la Vérificatrice générale du Canada de vérifier les trois contrats passés avec l'agence de communication montréalaise dans le cadre du programme fédéral de commandites.

Le programme de commandites, géré par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et doté initialement d'un budget de 46 millions, a vu le jour en 1997 en réaction à la mince victoire du « Non » lors du référendum québécois de 1995. Avec ce programme, Ottawa voulait établir une stratégie de communication de promotion de l'unité canadienne et garantir une meilleure visibilité à l'unifolié canadien lors d'activités culturelles et sportives au Québec.

Le 8 mai 2002, la Vérificatrice remet son rapport. D'emblée, elle a tenu à souligner que la vérification ne portait pas sur les actions de la firme Groupaction. « Les règles dont nous parlons dans ce rapport s'appliquent aux fonctionnaires. » Selon la Vérificatrice, les « hauts fonctionnaires » en charge du programme, Guité et Tremblay, ont contourné à peu près toutes les règles; ils ont démontré un « mépris flagrant » à l'égard des lois et des règles visant à « garantir que les contrats gouvernementaux sont octroyés et administrés avec prudence et probité. » Elle ajoute qu'il est très « préoccupant » d'observer que des fonctionnaires aient approuvé des dépenses publiques sans s'acquitter dûment de leurs responsabilités. Les trois contrats à Groupaction « sont si mal documentés » que de nombreuses questions clés entourant le processus de sélection de la firme de communication est demeuré sans réponse et « personne n'a pu trouver le rapport prévu par le deuxième contrat. » Les fonctionnaires ont approuvé des paiements pour des travaux qui différaient considérablement de ce qui étaient stipulés dans les contrats et ils « n'ont pas respecté les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des règlements sur les marchés

publics ». La nature et la gravité des constatations sont telles que la Vérificatrice a référé le dossier à la GRC qui a décidé de mener une enquête criminelle et d'entreprendre une vérification à l'échelle gouvernementale des programmes et des contrats de publicité et de commandites. Les résultats de cette enquête devraient être disponibles vers la fin de 2003².

Un des deux hauts fonctionnaires visés par la Vérificatrice Fraser, Charles Guité, est un fonctionnaire de carrière qui a d'abord été employé des forces armées canadiennes et ensuite été au service de la Commission de la Capitale nationale. Il a également travaillé pour le Bureau des relations fédérales-provinciales pendant la campagne référendaire de 1995. Il est reconnu par ses collègues comme un homme d'action qui excelle dans le domaine de la mise en œuvre des politiques (Oziewick, 2002). En ce qui concerne M. Pierre Tremblay, il est toujours actif et travaille actuellement comme vice-président des affaires publiques de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Avant de succéder à M. Guité en 1999 à titre de Directeur du programme de commandites, il avait été employé au sein du cabinet du ministre des Travaux publics, Alfonso Gagliano, pendant près de huit ans³.

II. La politisation de type partisan: l'article 39 de la LEFP sur le personnel des cabinets de ministres

Dans le rapport d'enquête produit par la Vérificatrice générale, de même que dans les comptes-rendus qu'en ont fait les médias québécois et canadiens, Messieurs Guité et Tremblay ont constamment été présentés comme des « fonctionnaires », ou comme des « *civil servants* » ou « *bureaucrats* » dans la presse anglophone. Avec l'affaire des commandites, s'est la réputation de toute la fonction publique qui s'est soudainement retrouvée entachée et remise en

² Bureau du vérificateur général du Canada, *Déclaration d'ouverture au Comité des Comptes publics*, 30 mai 2002, [En ligne], <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/02pac16f.html> (Page consultée le 7/9/2002).

³ « Bureaucrats won't talk to Public Account Committee, » CBC-Radio, 13 juillet 2002.

question. Comme on peut le lire dans le dernier rapport sur la fonction publique soumis au Premier ministre par le Greffier du Conseil privé :

Ces dernières années, la réputation de la fonction publique du Canada a été ternie. Ses compétences fondamentales ont été critiquées et remises en question. Il y a eu des controverses publiques quant à la façon dont nous avons géré des subventions et des contributions, distribué des fonds de commandite et administré un régime d'enregistrement national. La cicatrice finira peut-être par guérir, mais la fierté des employés de l'État dans leur institution a été ébranlée, et l'accord de confiance entre les citoyens, les parlementaires et les fonctionnaires s'en est trouvé endommagé (Greffier du Conseil privé, 2003 : 8).

Un « fonctionnaire » pas tout à fait comme les autres

Or, s'il est vrai que la confiance des citoyens envers la fonction publique a peut-être été ébranlée par des controverses comme celle entourant Groupaction, il est tout de même important de souligner qu'au moins un des deux « fonctionnaires » visés par cette affaire constitue ce que la Commission de la fonction publique (CFP) appelle un « cas d'exception » au sens que la Commission donne à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP). Depuis 1999 Pierre Tremblay est effectivement un « fonctionnaire », mais celui-ci a obtenu son poste au sein de la fonction publique parce qu'il avait auparavant occupé un poste de direction au sein du cabinet politique du Ministre Alfonso Gagliano. En ce sens, Monsieur Tremblay est peut-être un « fonctionnaire » mais ce n'est pas un fonctionnaire de carrière (Giorno, 2002). Son cas n'est pas représentatif de la grande majorité des situations que l'on retrouve dans la fonction publique fédérale. Comme on peut le lire dans la Manuel de dotation de la CFP son cas constitue « une dérogation aux procédures et principes fondamentaux de la Loi, lesquels visent d'abord à préserver le respect du

principe du mérite en matière de sélection du personnel dans la fonction publique »⁴.

L'article 39 de la LEFP accorde un droit de nomination prioritaire à certaines personnes travaillant dans les cabinets de ministres. Cette priorité s'applique aux personnes employées dans le cabinet d'un ministre pour exécuter des tâches directement liées à la direction du portefeuille ministériel. Les personnes qui sont employées dans un cabinet de ministre ont le droit d'être nommées sans concours et en priorité absolue à n'importe quel poste de la fonction publique pour lequel elles sont jugées qualifiées. Ce droit à une nomination prioritaire est accordé pour une période d'un an à partir de la date à laquelle la personne cesse de travailler dans le cabinet du ministre. La priorité vient à échéance dès que la personne est nommée à la fonction publique. Pour être admissible à une nomination prioritaire à la fonction publique permanente, un employé d'un cabinet ministériel doit avoir exercé, pendant au moins trois ans, les fonctions de directeur de cabinet, adjoint spécial ou secrétaire particulier d'un ministre. Ceci s'applique uniquement à des postes de niveau supérieur associés à la prestation de conseils politiques concernant le ministre en sa qualité de ministre et ne s'appliquent pas au personnel de soutien.

L'exemption fournie par l'article 39 de la LEFP ne date pas d'hier. Comme l'écrivait James Mallory déjà en 1967, « Successive Civil Service Acts have always contained provisions which ... provided that a Minister's private secretary might, after three years' service, transfer into equivalent rank in the regular civil service » (1967: 26). Cette exemption a depuis longtemps constitué, selon Mallory, a "back door into the higher civil service, untouched by the merit system" (1967: 27). C'est toutefois une porte de service qui est devenue de plus en plus importante au fur et à mesure que la taille des cabinets ministériels a augmenté

⁴ Commission de la fonction publique, *Manuel de dotation*, Chapitre 5, Annexe A : « Lignes directrices - droits prioritaires du personnel des cabinets ministériels ». http://www.psc-cfp.gc.ca/staf_dot/pol-guid/chap_05/index_f.htm#anna

au fil des ans. Quand les cabinets employaient entre 5 et 8 personnes comme cela a été le cas jusque dans les années 1960 (Mallory, 1967 : 28), l'exemption fournie par l'article 39 ne s'appliquait qu'à un nombre très limité de personnes. La dérogation au principe du mérite était alors peu importante. Mais cela a beaucoup changé depuis. Comme on peut le voir au Tableau 1, en huit années, ce sont près de 150 individus qui ont intégré sans concours les rangs de la fonction publique permanente. Cette forme de politisation a été peu ou jamais discutée dans la recherche au Canada. La plupart du temps, dans ces études, on analyse les nominations faites au poste de sous-ministres lors de transitions gouvernementales pour généralement conclure que l'étendue de la politisation est assez peu répandue au Canada (Bourgault et Dion, 1989; 1990). Notre analyse montre cependant qu'on arriverait peut-être à une conclusion un peu différente si l'on prenait comme indicateur l'application de l'article 39.

Tableau 1 :
Nombre d'employés de cabinets ministériels intégrant annuellement la fonction publique via l'article 39 de la LEFP⁵

| 1993-94 | 1994-95 | 1995-96 | 1996-97 | 1997-98 | 1998-99 | 1999-00 | 2000-01 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 25 | 25 | 1 | 1 | 23 | 24 | 21 | 23 |

En théorie, l'article 39 vise à retenir, au sein de l'appareil gouvernemental, des individus ayant possiblement acquis une expérience considérable en matière de gestion politique et administrative dans les plus hautes sphères de l'État. Cette disposition vise également à pallier à l'incertitude des emplois directement liés à un ministre et ainsi permettre aux ministres d'attirer les individus les plus

⁵ Source : Commission de la fonction publique du Canada, *Rapports annuels*, 1993-2001. Ce tableau est en « cours de construction » : le travail de cueillette et de compilation des données pour les années avant 1993 sera complété sous peu.

compétents. Une sorte de présomption de compétence existe à l'endroit de personnes ayant occupé, durant au moins trois ans, le type de poste décrit à l'article 39. Mais de la même façon, il existe aussi une présomption que ceux et celles ayant obtenu leur poste dans la fonction publique par le biais de l'article 39 adhèrent peut-être moins fortement à la norme de neutralité politique que les fonctionnaires nommés selon le principe du mérite⁶. C'est d'abord et avant tout parce qu'ils ont été nommés par le parti au pouvoir au sein d'un cabinet ministériel que les individus se prévalant de l'exemption prévue à l'article 39 peuvent subséquemment joindre les rangs de la fonction publique permanente. Le poste de « fonctionnaire » ainsi obtenu provient, à l'origine, d'une nomination essentiellement politique. Aussi, la recherche antérieure montre que les fonctionnaires de carrière et les collaborateurs ministériels, en termes de profil et d'antécédents, sont des êtres souvent différents les uns des autres (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981). Les employés de cabinets ministériels sont principalement recrutés au sein de la filière partisane (Plasse, 1992) et selon Donald Savoie, « ministerial assistants are strictly concerned with partisan politics » (Savoie, 1983 : 518). Ils/elles forment un type spécial « de demi-bureaucrate et demi-politicien » (Pickersgill, 1972 : 411).

La notion de politisation

Dans la mesure où l'article 39 introduit une exemption au système de mérite permettant à des individus qui ont été nommés par les appareils partisans de joindre les rangs de la fonction publique permanente, cela constitue de la politisation, définie de façon minimale par Stéphane Dion comme « la pénétration de l'univers des fonctionnaires par les partis » (1986: 96).

La notion de politisation recouvre de nombreuses réalités et des pratiques variées (Dion, 1986a; Meyers, 1985; Peters et Pierre, 2003). Au sens strict, la politisation réfère à la violation du principe de la neutralité politique (Hojnacki,

⁶ À cet égard, voir la recommandation du Comité des comptes publics (2003) citée dans la conclusion de ce texte.

1996). On distingue généralement deux objectifs de la politisation. Cela peut-être une façon pour les partis politiques de récompenser leurs militants en s'appropriant les postes de l'administration publique. Dans ce cas, on parle surtout de patronage ou de clientélisme. Ou encore, la politisation peut devenir un instrument de contrôle politique par lequel le parti au pouvoir cherche à influencer le comportement des administrateurs publics. L'intention, dans ce cas, est de créer une « solidarité politique » (Dion, 1986 : 109) ou une convergence de points de vue politique ou idéologique entre la fonction publique et le gouvernement élu. Dans ce type de situation, « on estime que le fonctionnaire travaillera avec plus de conviction à l'élaboration des politiques...s'il partage la philosophie du parti au pouvoir » (Dion, 1986 : 110). C'est surtout ce type de politisation que l'on a observé, par exemple, en Grande-Bretagne durant les 18 années consécutives de pouvoir conservateur sous les premiers ministres Thatcher et Major (Clifford et Wright, 1998).

Pour le moment, ce qu'il importe de retenir de cette recherche c'est qu'il est extrêmement difficile de distinguer, dans la réalité, la politisation de type clientéliste de la politisation par laquelle les « fidèles » du parti au pouvoir joignent les rangs de la fonction publique afin de s'assurer de la docilité politique de la bureaucratie. Dans l'affaire Groupaction, le cas de Pierre Tremblay montre bien la difficulté à clairement distinguer les deux types de politisation: son parachutage au sein de la fonction publique via l'article 39 constitue-t-il une récompense pour services rendus alors qu'il était employé au cabinet politique du ministre Gagliano? Ou cela est-il plutôt une façon pour un partisan libéral « d'infiltrer » la fonction publique afin de rendre la bureaucratie plus sensible aux objectifs politiques du parti au pouvoir?

Impossible de répondre avec précision. Mais lorsque les employés de cabinets de ministres se prévalent de l'article 39 pour intégrer la fonction publique à la fin d'un mandat, lorsque le parti au pouvoir risque de perdre les élections (comme ce fut le cas pour le régime Mulroney en 1992-93), il est assez

logique de supposer que dans ce type de situation, on se retrouve davantage devant de la politisation de type clientéliste (Kernaghan et Siegel, 1999: 418). Ici, la logique en est surtout une de récompense ou de désertion au moment que le « bateau coule ». À l'inverse, lorsqu'un collaborateur ministériel se joint à la fonction publique alors que le parti dont il est issu est toujours au pouvoir et ne risque pas de perdre prochainement les élections – comme cela est le cas des Libéraux qui sont devant une opposition divisée depuis 1993 – ceci s'apparente plus à ce que Dion appelle de la politisation « comme instrument de gestion gouvernementale » (1986: 109). Or, cette situation correspond d'assez près à celle de Pierre Tremblay qui s'est joint à la fonction publique à un moment où tout indiquait que le Parti Libéral, de même que le ministre pour qui il travaillait (Gagliano), n'étaient pas menacés de perdre le pouvoir à court terme. La politisation comme instrument de gestion gouvernementale n'est possible que lorsque les partisans qui intègrent la fonction publique sont issus du même parti que celui qui est au pouvoir. Dans l'affaire Groupaction, c'est surtout ce type de politisation qui est mis en relief par le fait que Monsieur Tremblay aurait contourné « toutes les règles » selon la Vérificatrice générale⁷.

III. La politisation structurelle: le fédéralisme comme régime contesté

Comme on l'a vu plus tôt, le controversé programme de commandites d'où l'affaire Groupaction tire ses origines, a vu le jour suite à la mince victoire du « Non » lors du référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec. Avec ce programme, Ottawa voulait établir une stratégie de communication et de promotion de l'unité canadienne visant à « repositionner le Canada dans l'esprit et dans le cœur des Québécois » (Bureau du Vérificateur général, 2002 :10).

⁷ Cela n'exclut pas que les règles aient été bafouées en réponse à des pressions exercées par les membres élus du gouvernement. Les pressions sont peut-être venues du niveau ministériel, mais on y a répondu favorablement moins par obligation hiérarchique que par ferveur partisane. Comme l'indiquait le rapport Tait, les fonctionnaires n'ont pas à obéir à des directives qui leur semblent douteuses, ils ont même le devoir de les rapporter : « lorsqu'un ministre entend prendre des mesures qui pourraient être illicites, contraires à l'éthique ou à la constitution, le fonctionnaire supérieur a l'obligation de lui déconseiller de prendre de telles mesures, et si ses efforts n'aboutissent pas, de porter l'affaire à l'attention d'une autorité supérieure, par exemple le greffier du Conseil privé » (Canada, 1996 : 57).

C'est donc dans un contexte fortement politisé - celui de l'après référendum - un contexte de crise et d'urgence du point de vue d'Ottawa, que se sont déroulés les événements entourant l'affaire Groupaction. Comme l'a dit le Premier ministre Chrétien aux Communes, « nous avons frôlé la catastrophe au référendum de 1995... La situation était urgente. Nous avons agi avec un sentiment d'urgence. Et quand des mesures sont prises d'urgence, des erreurs peuvent se produire » (propos rapportés dans Cornellier, 2002).

Un fonctionnaire « en guerre contre les séparatistes »

On a rapporté dans les médias que le fonctionnaire responsable de la gestion du programme fédéral de commandites entre 1997 et 1999, Charles Guité, avait « joué la carte patriotique à plein » lors de sa comparution (à huis clos) devant un comité parlementaire le 9 juillet 2002 (des Rivières, 2002). Monsieur Guité a déclaré à cette occasion que le contournement des règles dans l'octroi des contrats de commandites était nécessaire parce que le gouvernement fédéral était « en guerre avec les séparatistes » (Pronovost, 2002). Le président du comité, le député allianciste John Williams, a confirmé les propos de Guité lors de son témoignage : « M. Guité a pensé qu'il essayait de sauver le pays et c'est pourquoi tant de règles ont été violées. C'est la justification qu'il a avancée, oui, pour n'avoir pas respecté toutes les règles ». Peter MacKay, député conservateur, également présent lors de la comparution, corrobore ces propos : « Le témoignage de M. Guité a été marqué par une absence totale de regrets... De fausser les règles ou de les violer était complètement raisonnable pour lui parce que la fin justifiait les moyens et que tout cela était fait pour sauver le Canada » (propos rapportés dans Toupin, 2002).

Les propos de Guité sur la « guerre » au séparatisme font écho à ceux livrés en mai 2002 par le premier ministre Jean Chrétien à la Chambre des communes. Le programme des commandites a été « extrêmement bon » pour le Canada, avait-il dit. « En 1995, le Canada s'en allait à la dérive. Nous sommes allés au Québec et nous avons parlé du Canada aux Québécois. Regardez les

résultats aujourd'hui, qui montrent que le gouvernement a agi de la bonne façon, et maintenant le danger de séparation est beaucoup moins grand qu'en 1995» (propos rapporté dans Dutrisac, 2002)⁸. « Peut-être que quelques millions ont été volés au cours de ce processus » a admis Monsieur Chrétien, « mais combien de millions de millions ont été sauvés du fait qu'on ait été capable de rétablir la stabilité du Canada en protégeant l'unité du pays? » (traduction libre, propos rapportés dans Leblanc, 2002).

Plus tard, dans une entrevue au *Globe & Mail*, Guité a dit que la décision de contourner les règles dans l'attribution des contrats de commandites au Québec avait été prise au Bureau du conseil privé peu après le référendum de 1995. Cette décision a-t-il admis, n'avait pas été ébruitée parce que « Nous ne voulions pas que le Parti Québécois sache ce que l'on faisait ». Et celui-ci d'ajouter: « Si vous êtes en guerre, allez-vous donner vos plans au camp adverse? » (traduction libre, propos rapportés dans Oziewicz, 2002a).

Unité nationale et neutralité politique: deux valeurs en tension?

Au Canada, l'idée non pas d'une « guerre », mais d'un conflit ou une tension autour de la question de l'unité nationale occupe, depuis la montée du mouvement souverainiste au Québec, le centre du débat politique canadien (Brodie et Jenson, 1988). À la fin des années 1960, l'un des gestes les plus importants posés par le gouvernement Trudeau pour persuader les Québécois que le Canada était aussi leur pays, a été de créer une fonction publique moderne et bilingue (McRoberts, 1999). Dans l'esprit de ses concepteurs, le bilinguisme dans la fonction publique fédérale constituait d'abord et avant tout un instrument visant à favoriser la cohésion sociale et l'unité nationale (Deutsch, 1968; McRae, 1974). En tant qu'institution, la fonction publique bilingue au Canada est dans une certaine mesure née en réponse aux revendications identitaires et autonomistes du Québec francophone (Robichaud, 1983). Il existe

⁸ Le lendemain, le ministre des Affaires intergouvernementales, Stéphane Dion, avait toutefois contredit le premier ministre, affirmant que personne n'avait changé d'avis sur le séparatisme parce qu'il avait vu une commandite au Québec (Bellavance, 2002; 2002a).

donc entre ces deux phénomènes (le bilinguisme de la fonction publique fédérale et le nationalisme québécois) une sorte de symbiose historique et politique très étroite. En ce sens, il n'est pas exagéré de dire que comme valeur, la promotion et la défense de l'unité nationale forment une partie importante de ce qu'on pourrait appeler le « code génétique institutionnel » de la fonction publique canadienne.

Une autre valeur à laquelle adhère fortement la fonction publique canadienne est celle de la neutralité politique (Canada, 1996). Or, bien que ces deux valeurs cohabitent pacifiquement la plupart du temps, le Canada a ceci de particulier qu'il possède en son sein une province (le Québec), dont le gouvernement légitimement élu et légalement constitué, a tenu deux référendums (1980 et 1995) qui ont fait de l'unité nationale un enjeu éminemment politique. Comme procédure décisionnelle ou consultative, le référendum a pour effet de produire une forte polarisation politique (Mendelsohn et Parkin, 2001). Dans un référendum, tout le monde est soit pour ou contre. Dans un tel contexte, la neutralité politique est soumise à de fortes tensions, d'autant plus lorsque l'enjeu concerne la définition même de la communauté nationale⁹.

Que la fonction publique canadienne embrasse, comme valeur, la promotion de l'unité nationale ne la distingue pas des fonctions publiques que l'on retrouve dans d'autres pays comparables. Partout dans le monde occidental, la fonction publique joue, dans des mesures qui varient, un rôle de gardienne de l'unité nationale (Ziller, 1993). On peut aussi dire que comme valeur, la défense de l'unité nationale, de l'ordre constitutionnelle, est quelque chose de non-politique, d'universellement partagée. Donc, que la fonction publique canadienne fasse sienne cette valeur ne pose en soi pas problème pour la neutralité

⁹ L'Annexe A reproduit la lettre que le Secrétaire du Conseil du trésor avait fait parvenir aux fonctionnaires fédéraux lors de la campagne référendaire de 1995 sur la souveraineté du Québec. On indique que les fonctionnaires peuvent participer à la campagne référendaire, mais on les invite à faire preuve de prudence, « compte tenu de la nature du référendum et de son importance pour le Canada ».

politique. Mais ce qui distingue le Canada, c'est que cette valeur fait parfois l'objet d'actives contestations dans la sphère politique¹⁰. Vue du Québec – et à l'occasion de référendums sur la sécession – la promotion de l'unité nationale devient un enjeu politique. Et les fonctionnaires qui se font les porteurs de cette valeur deviennent en quelque sorte, eux-mêmes « politisés » - sinon activement, au moins de façon passive.

Mais évidemment, ce type de politisation est radicalement différent de ceux discutés dans la section précédente. Que ce soit la politisation de type clientéliste ou celle conçue comme instrument de gestion gouvernementale, dans les deux cas, le phénomène réfère, comme on l'a déjà dit, à « la pénétration de l'univers des fonctionnaires par les partis ». Ce sont les idéologies, les programmes, les objectifs proposés par les partis qui font l'objet de contestations politiques. Un fonctionnaire est politisé parce qu'il ou elle travaille plus ou moins activement à la réalisation des objectifs d'un parti plutôt que d'un autre. Mais dans la situation qui nous préoccupe ici, la politisation est moins le produit de l'adhésion à un parti A plutôt que B, mais résulte davantage de l'adhésion à un *certain type de régime politique*.

Le loyalisme politique comme forme de politisation

Nous parlons de « politisation structurelle » pour désigner des situations où le régime politique auquel adhère les fonctionnaires - ou le type de régime politique dont les fonctionnaires se font les gardiens - fait l'objet de contestations politiques actives, légales et légitimes par une portion significative de la population. Ce type de politisation est largement passé sous silence, c'est davantage la politisation de type partisan qui donne lieu aux plus vives critiques. La politisation dite « structurelle » s'apparente à ce que Gérard Timsit appelle du « loyalisme politique ». Il s'agit dans ce cas « d'obtenir l'adhésion du

¹⁰ Évidemment, nous pensons ici à des contestations légitimes, légales et démocratiques, menées par un gouvernement élu par une majorité de citoyens. Ceci ne serait pas le cas, par exemple, de la contestation de l'unité nationale de l'Espagne par l'E.T.A., le mouvement terroriste luttant pour l'indépendance du pays basque. Pour devenir politisée, l'unité nationale doit être contestée non pas par des voies militaires, mais strictement politiques.

fonctionnaire à un certain type de régime politique » (1987: 152). L'idéal recherché est toujours celui d'une fonction publique non-partisane. Mais il ne s'agit pas de faire des fonctionnaires des êtres apolitiques. Il s'agit plutôt d'en faire des agents apportant un appui actif au type de régime politique en place. À cet égard, Renate Mayntz (1984) parle du soutien politique actif des fonctionnaires allemands à la constitution fédérale (et anti-communiste) adoptée par la RFA après la seconde guerre mondiale. Timsit rapporte que l'engagement politique actif du fonctionnaire au service de l'ordre constitutionnel a été précisé par une Cour constitutionnelle allemande dans les termes suivants :

Le devoir de loyalisme politique exige plus qu'une attitude faite de froideur, de correction toute extérieure, de désintérêt et de distanciation intérieure vis-à-vis de l'État et de la Constitution. Il exige en particulier du fonctionnaire qu'il s'écarte des groupes et entreprises qui attaquent, combattent et diffament l'État et l'ordre constitutionnel en vigueur (1987: 155).

Le loyalisme politique devient une forme de politisation lorsque l'ordre constitutionnel auquel sont attachés les fonctionnaires – le fédéralisme dans le cas du Canada - est activement remis en cause par une partie relativement importante de la population. Lorsque le type de régime que les fonctionnaires appuient fait consensus, la dimension politique de cet appui devient alors « invisible » ou latente. Elle n'est activée seulement lorsque le type de régime est sérieusement contesté. Cette forme de politisation est très proche de ce qu'Yves Mény appelle la politisation de nature idéologique « qui renvoie au système de valeurs auxquelles adhèrent les fonctionnaires ». Cette politisation, écrit-il, « est peu visible et rarement critiquée » dans la mesure où elle se situe dans une « société profondément consensuelle » (1987: 21). Or, en ce qui concerne l'unité nationale il n'y a pas de profond consensus politique ou sociétal au Canada (Russell, 1993). Et c'est en l'absence de consensus – mit brutalement en

évidence à l'occasion de référendums - que la politisation que nous appelons « structurelle » devient plus visible¹¹.

Au Canada, le fait que le maintien de l'unité nationale soit une valeur au cœur du « code génétique institutionnel » de la fonction publique fédérale, créé une certaine prédisposition susceptible de conditionner la plupart des fonctionnaires à être contre le séparatisme - de la même façon que les fonctionnaires de l'ancienne République fédérale allemande étaient prédisposés à combattre avec passion le communisme dans leur pays.

Les fonctionnaires canadiens peuvent bien posséder un « code génétique institutionnel » les prédisposant à être politiquement contre le séparatisme. Mais cela ne veut absolument pas dire que leurs convictions politiques en faveur du fédéralisme et de l'unité nationale soient si fortes qu'ils seraient prêts à contourner les règles pour faire prévaloir l'option qu'ils privilégient. Dans ce sens, ce que nous appelons la « politisation structurelle » ou le loyalisme politique à l'endroit d'un type de régime, ne peut pas agir comme une variable indépendante – cela ne peut pas être la cause – qui explique pourquoi, à un certain moment, un fonctionnaire décide de transgresser les règles pour lutter contre ce qui est perçu comme une menace au régime qu'il ou elle défend. Ce type de transgression, de manquement à l'éthique, ne peut, en bout de piste, s'expliquer que par des motifs subjectifs qui sont « dans la tête » de l'individu. Cependant, la « politisation structurelle » en tant que facteur explicatif, constitue la toile de fond, le contexte dans lequel le fonctionnaire qui a contourné les règles rationalise et justifie ses gestes. C'est la « politisation structurelle » qui donne un sens, une signification, aux gestes posés - avec lesquels on peut ou non être en accord.

¹¹ Dans son article, Mény utilise également le concept de « politisation structurelle » (1987 : 21) mais lui donne une définition très différente de la nôtre. Pour lui, cette forme de politisation est orientée vers le type d'organisation pour lequel un fonctionnaire travaille. Par exemple, un fonctionnaire oeuvrant dans un ministère à vocation sociale est souvent plus susceptible de favoriser des mesures à l'endroit des plus démunis, alors que le fonctionnaire du Ministère des finances préfère peut-être accorder plus d'importance aux milieux économiques et financiers.

Conclusion

Dans ce texte, nous avons soutenu l'hypothèse que l'affaire Groupaction représente un cas de politisation de la fonction publique fédérale: une politisation de type partisane mise en relief par le rôle de Pierre Tremblay et une autre de type structurelle concernant le cas de Chuck Guité. En ce qui a trait à la première forme de politisation l'affaire Groupaction montre, selon nous, la nécessité de revoir l'article 39 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. C'est la conclusion à laquelle est également arrivée le Comité des comptes publics dans son rapport sur l'enquête de la Vérificatrice générale sur le programme des commandites :

Le Comité se demande si cet article de la Loi est utile pour combler des postes clés de fonctionnaires, dont beaucoup sont de nature délicate et exigent une connaissance approfondie des politiques, règles et règlements internes. Les titulaires de postes de cadre supérieur sont autorisés à prendre des décisions importantes, souvent assorties de dépenses considérables et politiquement délicates. Ils sont également appelés à diriger du personnel dont ils doivent évaluer le rendement. Faute de connaissances des procédures de la fonction publique et de compétences connexes, il est difficile de comprendre comment on peut être censé répondre aux exigences liées à ces postes. De plus, compte tenu de l'importance cruciale du maintien de l'intégrité du service public, il faudrait éliminer immédiatement tout mécanisme qui menace même de loin cette intégrité en créant des possibilités de conflit d'intérêts, ou même la perception de conflit d'intérêts. Enfin, le Comité estime que l'article de la Loi contredit directement le mandat de la Commission de la fonction publique qui est de « maintenir et préserver une fonction publique hautement compétente et qualifiée, dont les membres sont nommés selon le principe du mérite; et assurer une fonction publique non partisane... Par conséquent, le Comité recommande que le gouvernement du Canada remanie en profondeur les articles 39.2 à 39.6 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique pour faire en sorte qu'ils soient appliqués correctement (Comité des comptes publics, 2003, recommandation no.12).

Contrairement à la politisation partisane, la politisation dite « structurelle » n'est pas reliée aux partis politiques, mais plutôt à un type de régime politique - le fédéralisme dans le cas du Canada. Comme toutes les fonctions publiques du monde développé, la bureaucratie canadienne a le devoir de défendre l'unité nationale et l'ordre constitutionnel. Mais la fonction publique canadienne se distingue radicalement par rapport aux autres en cela que le type de régime politique dont elle se fait la gardienne ne fait pas l'objet d'un consensus, tant chez les élites politiques que dans la société civile.

Autrement dit, face à ceux et celles qui veulent dé-faire l'ordre fédéral canadien, la fonction publique canadienne n'est pas politiquement neutre. À l'occasion de référendums sur l'avenir du Québec et du Canada, des tensions peuvent surgir entre la neutralité politique de la fonction publique et sa loyauté au type de régime en place.

Qu'on le veuille ou non, cette caractéristique forme une partie intégrante du « modèle canadien » de fonction publique. C'est un trait qu'il importe de reconnaître. Il ne faut pas chercher à le dissimuler comme une « maladie honteuse », comme une tare qui diminuerait l'attachement de la fonction publique aux principes du mérite et de la neutralité. Même si la bureaucratie fédérale est politisée structurellement, le fait que ceci ne l'ait jamais (ou rarement) conduit à contourner les règles pour favoriser un option politique au détriment d'une autre, est une preuve de son intégrité. À cet égard, il est clair que le comportement de Chuck Guité dans l'affaire Groupaction constitue plus l'exception que la règle.

Mais en tant qu'institution, la fonction publique fédérale devrait peut-être accorder davantage d'attention au fait que l'unité nationale qu'elle a pour obligation de promouvoir et de défendre, constitue au Canada, quelque chose de politiquement contestée. Alors qu'en temps normal la promotion de l'unité nationale peut apparaître aux yeux des fonctionnaires comme une valeur neutre,

elle devient une valeur nettement politique à l'occasion de référendums remettant en cause l'ordre fédéral canadien. Ceci ne veut pas dire que la fonction publique fédérale ne doit pas soutenir l'unité nationale. Mais le simple fait d'être plus conscient que ceci représente au Canada une valeur autour de laquelle il n'y a pas de consensus pourrait peut-être servir, à l'avenir, à éviter le genre de dérapage mis en évidence par l'affaire Groupaction.

Au Canada, la ligne qui sépare le devoir de neutralité politique de l'obligation de soutenir le type de régime auquel adhère la fonction publique, peut parfois devenir très mince. Dans un contexte d'urgence, à l'occasion de référendums où la neutralité politique et la défense de l'unité nationale peuvent donner l'impression d'être en conflit, quelle priorité le fonctionnaire doit-il accorder à ces deux valeurs? Doit-il en privilégier l'une plus que l'autre? À ces questions, le niveau politique, c'est-à-dire le gouvernement élu à Ottawa, n'a pas envoyé de messages clairs dans l'affaire Groupaction.

Enfin, et nous l'avons déjà dit, la politisation structurelle ne constitue en rien une « excuse » qui pourrait justifier le comportement de fonctionnaires comme Chuck Guité dans la gestion du programme de commandites. Mais sans elle, il est difficile de comprendre pourquoi Guité *a pensé* qu'invoquer la nécessité de défendre l'unité nationale face à la menace péquiste pourrait peut-être constituer une explication relativement acceptable par rapport au gouvernement et à l'opinion publique canadienne en général. Sinon, pourquoi aurait-il offert cette explication et pourquoi le Premier ministre, dans les déclarations rapportées dans les pages précédentes, ne l'aurait-il pas contredit?

BIBLIOGRAPHIE

Aberbach, J. D., R. D. Putnam et B. A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Bellavance, Joël-Denis (2002). « Le programme de commandites a permis de neutraliser les souverainistes, selon Chrétien. » *La Presse*, 7 mai 2002 : A11.

Bellavance, Joël-Denis (2002a). « Unité nationale. » *La Presse*, 8 mai 2002 : A4.

Bourgault, J. et S. Dion (1989). « Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power », *Governance* (2): 2, pp.124-51.

Bourgault, J. et S. Dion (1990). « Les hauts fonctionnaires canadiens et l'alternance politique : le modèle de Whitehall vu d'Ottawa », *Revue internationale des sciences administratives*, printemps, no.1, pp.173-196.

Bourgon, Jocelyne (2002). « Pour une fonction publique professionnelle et non partisane : le mérite et l'apprentissage. » Présidente du Centre canadien de gestion, *Discours prononcé à Ottawa le 21 mars 2002*. [En ligne], http://www.ccmd-ccg.gc.ca/about/newsroom/speeches/02_21_03_f.html.

Brodie, M. J., et J. Jenson (1988). *Crisis, Challenge and Change*. Ottawa : Carleton University Press.

Bureau du vérificateur général du Canada (2002). *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*.

Buzzetti, Hélène (2002). « Ottawa suspend son programme de commandites. » *Le Devoir*, 28 mai, p.A1.

Buzzetti, Hélène et Valérie Dufour (2002). « Groupaction : Pas un, ni deux mais trois rapports quasi identiques. » *Le Devoir*, 21 mars, p.A3.

Canada (1996). *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*. (Rapport Tait). Ottawa : Centre canadien de gestion.

Cheadle, Bruce (2002). « Patronage in government advertising firms and ethical grey zone, say experts. » *The Canadian Press*, 25 mai.

Clifford, C., et V. Wright (1998). « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *Revue internationale des sciences administratives* 86 : 267-80.

Comité des comptes publics (2003). *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada daté du 8 mai 2002, au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, sur trois contrats attribués à Groupaction Communications*. Rapport no.10. Déposé aux communes le 20 mars.
<http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/PACC/Studies/Reports/PACCRP10-F.htm>

Cornellier, M. (2002). « Le code d'éthique annoncé laisse l'opposition sur sa faim », *Le Devoir*, 24 mai. <http://www.ledevoir.com/2002/05/24/1808.html>

Des Rivières, Paule (2002). « Le pays au dos large », *Le Devoir*, 11 juillet.

Deutsch, John. J. (1968). « Le service public dans une société en évolution », *Administration publique du Canada* 11 (1) : 9-17.

Dion, Stéphane (1986). « La politisation des administrations publiques : éléments d'analyse stratégiques », *Administration publique du Canada* 29 (1) : 95-117.

Dion, Stéphane (1986a). *La politisation des mairies*. Paris: Economica.

Dumas, Hugo (2002). « Commandites inc. », *La Presse*, 25 mai, p.B3.

Dufour, Valérie (2002). « Les deux rapports de la firme Groupaction », *Le Devoir*, 20 mars, p. A1.

Dutrisac, Robert (2002). « Les commandites fédérales vues par Charbonneau – Chrétien a un 'comportement de bum' », *Le Devoir*, 11 juillet.

Giorno, Guy (2002). « Under Fire, PM Points Finger at Everyone but Himself », *Toronto Star*, 2 juin. <http://www.vigile.net/ds-affaires/docs/02-6-2-giorno-star-corruption.html>

Greffier du Conseil privé (2003). *Dixième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Report/Reporttext_f.htm

Hojnacki, W. P. (1996). « Politicization as a Civil Service Dilemma », dans Hans A. G. M. Bekke et al. (dirs). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press, pp.137-164.

Kernaghan, Kenneth et David Siegel. (1999). *Public Administration in Canada*. 4th éd. Scarborough : Nelson.

Leblanc, Daniel (2002). « Bureaucrat in ad furor stonewalls », *The Globe and Mail*, 10 juillet.

Mallory, James R. (1967). « The Minister's Office Staff : An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada* 10 (1) : 25-34.

Mayntz, R. (1984). « German Federal Bureaucrats: A Functional Elite Between Politics and Administration », dans E. Suleiman (dir). *Bureaucrats & Policy-Making*. New York: Holmes & Meier, pp.174-205.

McRae, Kenneth (1974). *Consociational Democracy: Political Accomodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart Limited.

McRoberts, Kenneth (1999). *Un Pays à refaire: L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*. Montreal: Les Éditions Boréal.

Mendelsohn, Matthew et Andrew Parkin (2001). *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. Palgrave Macmillan.

Mény, Yves (1987). « À la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, No. 40 sur le thème « Des hauts fonctionnaires politisés? », pp.5-24.

Meyers, François (1985). *La politisation de l'Administration*. Bruxelles: Institut International des sciences administratives.

Oziewicz, Estanislao (2002). « Sponsorship Scandal: Guité : The Fixer Ad Czar Guité 'not a policy kind of guy,' colleague says », *The Globe and Mail*, 12 octobre, p.A4.

Oziewicz, Estanislao (2002a). « Bosses told him to bend the rules, says ex-bureaucrat in ad furor », *The Globe and Mail*, 3 octobre.

Peters, B. Guy et Jon Pierre (2003). *The Quest for Control: The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Londres: Routledge.

Pickersgill, J. W. (1972). « Bureaucrates et politiciens », *Administration publique du Canada* 15 (3) : 410-7.

Plasse, Micheline (1992). « Les chefs de cabinets ministériels du gouvernement fédéral canadien: rôle et relation avec la haute fonction publique », *Administration publique du Canada* (35) : 3, pp.

Pronovost, J. (2002). « Les séparatistes! », *La Voix de l'Est*, le 11 juillet.
<http://www.vigile.net/ds-affaires/docs/02-7-11-pronovost-commandites.html>

Robichaud, Jacques (1983). « Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982) », *Les Cahiers de Droit* 24 (1) : 115-30.

Peter H. Russell, Peter H. (1993). *Constitutional Odyssey: Can Canadians Be a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press.

Savoie, Donald J. (1983). « The minister's staff: the need for reform », *Administration publique du Canada* 26 (4) : 509-24.

Stake, Robert (1995). *The Art of Case Study Research*. Newbury Park: Sage.

Timsit, Gérard (1987). *Administrations et États : étude comparée*. Paris : PUF.

Toupin, Gilles (2002). « Les règles de commandites violées pour sauver le Canada », *La Presse*, 10 juillet.

Ziller, Jacques (1993). *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs des Douze*. Paris: Montchrestien.

ANNEXE A
Lettre du 20 septembre 1995 :

La tenue prochaine du référendum provincial au Québec a suscité des questions chez les fonctionnaires fédéraux quant à leur participation à des activités référendaires. Suivant la pratique établie au moment du référendum de 1992, la présente lettre décrit quelques principes qui peuvent servir à orienter les employés à cet égard et à définir une approche cohérente et équitable pour toute la fonction publique.

Pour ce qui est des activités en dehors du travail, les fonctionnaires devraient s'assurer qu'aucune participation à une activité ou déclaration publique liée au référendum ne nuit à leur capacité de s'acquitter, d'une manière efficace et impartiale, de leurs responsabilités en tant que fonctionnaires fédéraux.

Compte tenu de la nature du référendum et de son importance pour le Canada, il importe particulièrement que les fonctionnaires examinent soigneusement leurs responsabilités et leurs devoirs au sein de la fonction publique fédérale avant de prendre la décision de participer à des activités référendaires. Ils doivent se demander si leur capacité d'exercer leurs fonctions efficacement et impartialement serait compromise par leur participation ou donnerait l'impression de l'être. Dans cette optique, ils doivent particulièrement prendre en considération la nature de leur poste (notamment leur rôle, leur niveau et leur visibilité au sein de la fonction publique) ainsi que le type d'activité proposée. Les hauts fonctionnaires qui ont des pouvoirs décisionnels, rendent des jugements ou jouent un rôle dans l'élaboration de la politique devraient tout particulièrement faire preuve de prudence à cet égard.

Les fonctionnaires qui décident finalement de participer à des activités référendaires doivent se rappeler que toutes ces activités doivent avoir lieu en dehors de leurs heures et de leur lieu de travail. Pour ce qui est de l'octroi de congés aux employés souhaitant participer à la campagne référendaire, les conventions collectives contiennent des clauses relatives aux congés payés ou non payés pour d'«autres motifs». Tout congé accordé pour d'«autres motifs» aux fins des activités susmentionnées devrait être un congé non payé.

Je vous encourage à communiquer avec vos gestionnaires du personnel à ce sujet pour faire en sorte que les employés de la fonction publique sachent à quoi s'en tenir sur cette question. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied un centre de coordination qui pourra fournir aux agents des relations de travail des ministères des conseils sur les cas particuliers. On transmet actuellement à ces agents des renseignements généraux sur le centre de coordination.

R.J. Giroux
Secrétaire du Conseil du Trésor