

BÂTIR LA CONFIANCE :
UNE PIERRE D'ASSISE DE LA GESTION DU RISQUE

*Document rédigé en vue de la
Table ronde de recherche-action du CCG en gestion du risque
présidée par Ian Shugart*

Jean Bélanger
Valérie Baillard
Samuel Steinberg
Geoff Dinsdale
Kirk Giroux

AVANT-PROPOS

L'an dernier, le Centre canadien de gestion (CCG) a mené diverses consultations auprès de gestionnaires et désigné quatre dossiers en gestion à étudier sans retard en raison de leur caractère essentiel :

- \$ la mise en œuvre de l'Entente cadre sur l'union sociale;
- \$ la création d'une organisation apprenante;
- \$ la gestion des questions horizontales;
- \$ la gestion du risque.

C'est ce qui a amené le CCG à tenir quatre tables rondes sur la recherche-action, soit une sur chaque dossier. Le présent rapport est une publication de la Table ronde sur la recherche-action en gestion du risque.

Au fil de leurs travaux, les membres de la Table ronde en sont venus à la conclusion que l'une des tâches fondamentales à laquelle la fonction publique devait s'attaquer en matière de gestion du risque était celle de bâtir et d'entretenir la confiance. Nous avons donc décidé de rédiger ce rapport, qui vise à compléter le premier rapport de la Table ronde intitulé *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*.

Le présent document n'est qu'une synthèse d'une bonne partie des écrits sur le sujet. Il vise à fournir aux lecteurs œuvrant au sein d'organismes gouvernementaux des messages simples sur la manière de gagner la confiance des Canadiens et de la conserver. À cette fin, il se penche sur les quatre pierres d'assise de la confiance : l'intégrité, l'ouverture, la compétence et l'empathie.

Les messages que livrent ces pages sont faciles à comprendre mais difficiles à appliquer de façon uniforme au fil du temps. Ils traitent de l'élément humain de la fonction publique ainsi que de son aspect organisationnel.

Nous espérons que ce document saura à la fois informer sur la question de la confiance et de la gestion du risque et susciter l'intérêt et la discussion dans la fonction publique du Canada.

Ian Shugart,
président de la Table ronde du CCG sur la recherche-action en gestion du risque

Remerciements

Table ronde du CCG sur la recherche-action en gestion du risque

Président : Ian Shugart, Santé Canada

Membres

Jean Bélanger	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
Gary Breen	Expert-conseil privé
Jean Chartier	Agence canadienne d'inspection des aliments
Marie-France D'Auray-Boult	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Ruth Dantzer	Bureau du Conseil privé
Hélène Denis	Université de Montréal
Bruce Doern	Université Carleton
Bill Doubleday	Centre canadien de gestion
Liseanne Forand	Pêches et Océans Canada
Jonathan T. Fried	Ministère des Finances Canada (précédemment au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international)
Richard Isnor	Environnement Canada
Pam G. Pitz	Banque royale
William T. Stanbury	Université de la Colombie-Britannique

Secrétariat : Geoff Dinsdale, Centre canadien de gestion
Stephen Hill, Université de Calgary
Valérie Baillard, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Table des matières

- 1. La notion de confiance en gestion du risque**
 - 1.1 Aperçu global**
- 2. La confiance dans différents contextes : aperçu global**
 - 2.1 La confiance dans le gouvernement**
 - 2.2 La confiance dans les organismes de la fonction publique**
 - 2.3 La confiance dans les fonctionnaires**
- 3. Bâtir et entretenir la confiance**
 - 3.1 Les éléments essentiels de la confiance**
 - 3.1.1 L'intégrité**
 - 3.1.2 La compétence**
 - 3.1.3 L'empathie**
 - 3.1.4 L'ouverture**
 - 3.2. Un élément supplémentaire : l'imputabilité**

Conclusion

Bibliographie

1. Introduction

Les Canadiens sont plus instruits que jamais et, grâce aux technologies de l'information, ils sont aussi mieux informés qu'auparavant. Ils sont donc bien outillés pour contribuer au processus de gestion du risque.

Cependant, les problèmes de risques auxquels se heurtent les gouvernements défient de plus en plus le type d'analyse scientifique qui, jusqu'ici, a permis de déterminer avec certitude la vraisemblance et la gravité des risques (pensons au réchauffement de la planète, à la biogénétique et aux aliments génétiquement modifiés). Même si les citoyens — ou les fonctionnaires — disposaient d'une information parfaite, ils ne pourraient pas prendre part à tous les aspects de chaque processus de gestion du risque. Dans ces circonstances, il est essentiel qu'ils fassent confiance au gouvernement. En fait, leur confiance en la capacité de celui-ci de protéger et de défendre les intérêts du public est une assise fondamentale du régime démocratique du Canada.

Bâtir la confiance n'est pas négligeable. C'est quelque chose qu'il faut soigner sans trêve et sans relâche.

Pourquoi la confiance est-elle particulièrement critique pour la gestion du risque? Parce qu'une bonne gestion du risque oblige :

- à faire face à des situations d'incertitude dans lesquelles la vraisemblance et les conséquences d'un risque particulier ne sont pas sûres;
- à faire face à des situations dans lesquelles le risque en cause pourrait affecter des groupes de citoyens;
- à déterminer avec justesse les avantages possibles d'un risque et les inconvénients qui pourraient en découler.

Bâtir la confiance n'est pas négligeable. C'est quelque chose qu'il faut soigner sans trêve et sans relâche. Une fois la confiance établie, les gouvernements peuvent miser sur elle lorsqu'ils collaborent avec les citoyens et les intervenants. Le présent document expose ce que signifie bâtir et entretenir la confiance.

2. La confiance dans différents contextes : aperçu global

2.1 La confiance dans le gouvernement¹

Depuis une trentaine d'années, la confiance des citoyens dans le gouvernement semble s'être passablement effritée. Illustrant le faible niveau de confiance dont celui-ci jouit de nos jours, le sondage *Rethinking Government 2000*, effectué par les Associés de recherche Ekos Inc., a révélé que seulement 16 % des Canadiens croient que « ...le gouvernement fédéral prend ses décisions dans l'intérêt public général. » Cependant, même si la confiance de la population dans le gouvernement est faible, elle ne va pas nécessairement à la dérive. Le sondage montre qu'en dépit de l'évolution continue des opinions sur les principes d'éthique dans l'administration fédérale, la cote de confiance est aujourd'hui plus élevée qu'en 1994.

D'après les résultats de la recherche, les principales causes de la méfiance généralisée à l'endroit du gouvernement sont la désillusion populaire face aux dirigeants politiques et la critique quant à la manière de travailler dans la fonction publique. Plus précisément, celle-ci semble submergée par la paperasse et paralysée par l'inefficacité. Les chercheurs font aussi état de causes d'ordre économique, culturel, social et psychologique :

- les changements économiques profonds causés par la mondialisation et la révolution de l'information;
- de nouvelles valeurs sociales en matière de travail, de religion, d'éducation, de loisirs et de relations interpersonnelles;
- les grands changements socio-culturels survenus depuis le début des années 1960 dans les attitudes envers l'autorité et la structure traditionnelle du pouvoir;
- les changements démographiques, notamment le vieillissement de l'ensemble de la population et le niveau d'instruction généralement plus élevé;
- les reportages plus négatifs sur le gouvernement et la fonction publique.

¹ Il est possible de décomposer davantage la confiance dans le gouvernement de façon à séparer l'élément dirigeants élus de celui de la fonction publique. Aux fins du présent document, il semble suffisant de parler de confiance dans le gouvernement — terme qui englobe ici ces deux éléments.

Tous ces facteurs ont de profondes répercussions sur la perception que le public a du gouvernement et influent sur les attentes de celui-ci face aux politiciens et aux fonctionnaires. Le dernier point de la liste précédente, les médias, est digne de mention. Pour 83 % des répondants à la 6^e édition (1997) du sondage *Rethinking Government* mené par Ekos, les journaux et la télévision exercent une influence assez grande ou très grande sur leur opinion des dossiers politiques et gouvernementaux.. Les revues d'actualités ont une influence semblable pour 75 % des répondants. Que l'influence des médias touche un pourcentage si élevé des citoyens est important, car, selon les recherches de Joseph Cappella et Kathleen Jamieson, les médias dépeignent généralement le gouvernement d'une manière qui prête au cynisme (Nye, 1997).

2.2 La confiance dans les organismes gouvernementaux

Au sein des organismes, la gestion du risque se fait en contexte de groupe. Cela signifie que la responsabilité en est répartie entre plusieurs personnes, de sorte que la confiance repose sur elles collectivement.

Une erreur grave dans un secteur d'un organisme peut entacher la réputation non seulement de ce secteur, mais aussi de l'organisme tout entier.

Nous faisons confiance aux gens que nous côtoyons à titre de coéquipiers, de collègues et de supérieurs. Nous nous attendons aussi à ce qu'ils agissent conformément à leurs responsabilités respectives et pour le bien de l'organisme. Cette confiance est essentielle, car une erreur grave dans un secteur d'un organisme peut entacher la réputation non seulement de ce secteur, mais aussi de l'organisme tout entier.

2.3 La confiance dans les fonctionnaires

À l'heure actuelle, on ne peut dire que le niveau de confiance dans les fonctionnaires est élevé, mais il l'est davantage que pour certains autres groupes professionnels. À titre d'exemple, dans *Rethinking Government 2000*, 16 % des répondants disent avoir une grande confiance dans les lobbyistes, 37 %, dans les fonctionnaires fédéraux et 89 %, dans les infirmières.

Naturellement, il est difficile pour les fonctionnaires de modifier sensiblement les perceptions des citoyens face au gouvernement. Mais à chaque rencontre avec eux ou avec des groupes d'intérêts, les fonctionnaires peuvent influencer — en bien ou en mal — ces perceptions de la confiance dans le gouvernement. On peut qualifier ces occasions de moments déterminants. Selon des chercheurs tel Cufau (1999), de tels moments peuvent, dans l'existence d'un organisme, influencer sensiblement la confiance des gens en cet organisme. S'ils sont employés à bon escient, ces moments forment un ensemble de points de référence capables d'infléchir positivement l'idée que les citoyens se font des fonctionnaires et des organismes gouvernementaux avec lesquels ils traitent et, en définitive, de l'ensemble du gouvernement.

À chaque rencontre avec des groupes d'intérêts ou des citoyens, les fonctionnaires peuvent influencer les perceptions des gens en ce qui a trait à leur confiance dans le gouvernement.

Fait digne de mention, la fonction publique doit se conformer à des règles et à des procédures uniformes pour assurer que tous les citoyens soient traités équitablement. Cela peut malheureusement donner l'impression qu'elle se désintéresse de la situation personnelle de chaque citoyen ou ne veut pas en tenir compte. Lorsqu'ils se heurtent à cette attitude « uniforme », les citoyens ont souvent l'impression que les fonctionnaires sont des machines dénuées de sentiments. Ils peuvent avoir du mal à nouer une relation interpersonnelle de confiance avec de telles personnes qui ne semblent pas se soucier de leurs préoccupations particulières.

En définitive, les fonctionnaires peuvent travailler avec les meilleures intentions du monde, mais cela n'empêche pas que des erreurs et des crises se produisent. Cependant, les citoyens ne perdent pas pour autant confiance dans leur gouvernement. Ils sont instruits et subtils et examinent le type d'écart de conduite en cause et la manière dont le gouvernement réagit. Dans cette optique, les mesures prises par les représentants du gouvernement doivent être légitimes, transparentes et responsables et, ainsi, permettre aux citoyens de se faire une opinion de la performance du gouvernement.

3. Bâtir et entretenir la confiance

La confiance est une notion complexe, qui comporte de nombreuses facettes. Il n'y a pas de recette simple pour la bâtir, car cela tient davantage de l'art que de la science. Outre le fait qu'elle soit difficile à bâtir, elle se détruit facilement. Bâtir la confiance oblige à tenir sans démenti un comportement conforme à l'éthique, alors qu'un présumé écart de conduite peut l'anéantir. Autrement dit, un événement négatif peut être plus néfaste qu'un événement positif ne peut être utile.

En réalité, on peut faire ce qu'il faut et quand même miner la confiance. La perception des choses est, par définition, subjective. Une conduite toujours conforme à l'éthique peut, à la longue, aider à rehausser la confiance. Il est bon de rappeler que tout échange avec les citoyens est une occasion de montrer que les fonctionnaires travaillent dans l'intérêt du public, et qu'ils font de leur mieux pour servir le Canada et les Canadiens. Il s'agit de faire valoir ses croyances, ses idéaux et ses principes.

Il n'y a pas de recette simple pour bâtir la confiance. Outre le fait qu'elle soit difficile à bâtir, elle se détruit facilement.

3.1 Les éléments essentiels de la confiance

Les éléments de la confiance sont intimement liés et difficiles à examiner séparément. C'est ce qui explique l'abondance, dans les écrits, de groupes différents de termes sur la confiance. Par exemple, il y a deux mille ans, voici les paires d'éléments qu'Aristote a qualifiées de conditions *sine qua non* de la confiance : (1) connaissance et expertise; (2) ouverture et honnêteté; et (3) crainte et prudence².

D'après les recherches, il n'existe pas encore de méthode empirique uniforme pour classer les éléments de la confiance par ordre de priorité. La documentation montre en outre que l'importance attribuée par le public à un élément varie en fonction de la personne qui est

² Plus près de nous, Covello a étoffé cette liste et proposé quatre groupes : (1) prévenance et empathie; (2) dévouement et engagement; (3) compétence et expertise; et (4) honnêteté et ouverture. Shindler et Thomas ont aussi énoncé cinq éléments semblables, les classant différemment, toutefois : (1) cohérence, (2) ouverture,

appelée à agir et de ce qui doit être fait. Aussi faut-il mettre en garde les gestionnaires du risque contre le danger de s'en tenir strictement à l'ordre de priorité qui suit. Avant de classer un élément avant un autre, ils doivent d'abord examiner la nature de leurs objectifs. Ils doivent aussi évaluer leur capacité d'améliorer un élément, compte tenu de la structure, de la culture et du mandat de leurs organismes respectifs ainsi que des caractères des personnes en qui ils placent leur confiance. Peters, Covello et McCullum (1997) ont isolé le classement de ces éléments, par le public, face aux activités du gouvernement, de l'industrie et de groupes de citoyens. Pour ce qui est de la confiance dans l'ensemble du gouvernement, ce sont les impressions accrues d'engagement qui ont le plus d'impact sur la perception de confiance du public. L'engagement est suivi, selon un ordre d'importance décroissante, par la connaissance et l'expertise, la crainte et la prudence et l'acquisition d'information, .

Les membres de la Table ronde n'ont pas jugé bon de proposer un classement précis pour les éléments de la confiance; à leur avis, quatre sont essentiels pour bâtir et entretenir la confiance, sans ordre particulier toutefois — l'intégrité, la compétence, l'empathie et l'ouverture. En fait, ils s'entendent pour dire que ces quatre éléments sont pertinents pour bâtir la confiance quelle que soit l'activité gouvernementale. L'absence de l'un ou l'autre de ces éléments, indépendamment du contexte, peut saper la confiance.

Selon les membres de la Table ronde, quatre éléments sont essentiels pour bâtir et entretenir la confiance : l'intégrité, la compétence, l'empathie et l'ouverture.

Ces éléments fondamentaux ne sont pas nouveaux pour les gestionnaires. Ils sont conformes aux compétences personnelles que la Commission de la fonction publique a élaborées pour les fonctionnaires cadres. Voici en effet en quels termes est décrite la compétence « valeurs et éthique » :

Les fonctionnaires traitent les autres équitablement, suscitant un climat de confiance, d'acceptation et de respect des principes, valeurs et croyances d'autrui. Ils s'acquittent de leurs engagements professionnels et s'efforcent d'agir dans l'intérêt public. Les fonctionnaires incarnent les valeurs d'intégrité, de

(3) compétence, (4) intégrité et (5) loyauté.

respect et d'honnêteté de leur institution.

Voici quelques pierres d'assise qui explicitent l'ethos exprimé dans ce passage.

3.1.1 L'intégrité

S'il y a incertitude, la confiance du public doit reposer sur la conscience que les décisions prises sont conformes à un critère et à un processus déterminés. Le public doit être confiant que les fonctionnaires jouent le rôle qu'on attend d'eux dans l'évaluation des risques et la prise des décisions. Les citoyens doivent pouvoir avoir la conviction que les lois applicables sont respectées et que l'intérêt public est protégé et mis de l'avant.

Dans l'ensemble, un comportement caractérisé par l'intégrité fournit une assise à cette confiance.

Dans son sens usuel, l'intégrité peut être considérée comme englobant des termes tels honnêteté, prévisibilité, uniformité, caractère, crédibilité, légitimité et fiabilité. Elle a souvent perçue comme un terme très vaste. Ainsi, selon Covey (1989), « ... l'intégrité inclut l'honnêteté, mais va au-delà de cette notion. Être honnête, c'est dire la vérité — en d'autres termes, c'est conformer nos paroles à la réalité. L'intégrité, c'est mettre nos paroles en application — autrement dit, tenir nos promesses ». En résumé, « l'écart entre les promesses faites par un gestionnaire et les promesses tenues par celui-ci est un bon moyen de juger de son intégrité » (Scarniti, 1997).

Les citoyens doivent pouvoir avoir la conviction que les lois applicables sont respectées et que l'intérêt public est protégé.

Si les fonctionnaires peuvent montrer qu'ils sont sans cesse guidés par l'intérêt public, ils aident à accroître la crédibilité et à maintenir la confiance, même s'il y a des effets néfastes. Les gens sont plus disposés à accepter une décision s'il est possible d'expliquer pourquoi une certaine ligne de conduite est dans l'intérêt public (pourquoi elle est bonne, non pas pour leur groupe, mais dans l'intérêt d'un public plus vaste). De cette manière, même si les intervenants ne sont pas pleinement satisfaits de la décision, il y a peu de risques qu'ils perdent confiance dans les représentants du gouvernement.

Si les fonctionnaires peuvent montrer qu'ils sont sans cesse guidés par l'intérêt public, ils aident à accroître la crédibilité et à maintenir la confiance.

Comme dernier jalon, Shaw (1998) a émis l'hypothèse que l'intégrité peut être améliorée si les dirigeants reconnaissent et mettent en pratique les principes suivants :

- Tout d'abord, l'intégrité oblige l'organisme à élaborer un ensemble de valeurs et de pratiques affirmant les droits des [clients], associés et intervenants. Voilà le « noyau externe » ou la notion classique de l'intégrité.
- Ensuite, l'intégrité oblige l'organisme et ses dirigeants à élaborer une approche uniforme et cohérente à [ses activités]. Ici, l'intégrité signifie que les diverses composantes de l'organisme, des valeurs aux pratiques de travail, se marient en une approche cohérente. Voilà le « noyau interne » de l'intégrité, un facteur qui importe peut-être plus que tout autre pour établir la confiance.

3.1.2 La compétence

Comme le mentionne clairement le rapport de la Table ronde,

Fondements en vue de l'élaboration de stratégies

d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique,

la prise de décisions fondée sur le risque survient, par

définition, en situation d'incertitude où les effets de mauvaises

décisions peuvent être néfastes, ou plus néfastes qu'ils ne le

seraient autrement. La compétence tient en outre à une capacité exceptionnelle, surtout à

faire face à des situations exigeantes sur le plan technique. Cela implique que les organismes

doivent demeurer pleinement compétents en tout s'ils veulent s'acquitter de leurs

responsabilités. Une compétence bien établie à atténuer le plus possible l'incertitude et à

prendre des décisions fondées sur toute l'information connue et pertinente est essentielle pour

bâtir la confiance.

Une compétence bien établie à atténuer le plus possible l'incertitude et à prendre des décisions fondées sur toute l'information connue et pertinente est essentielle pour bâtir la confiance.

La compétence est souvent appelée connaissance, expertise et aptitude, et elle a au moins

autant d'importance que l'intégrité dans les études sur la place

que le public accorde aux éléments de la confiance dans les

institutions tant gouvernementales que privées. Comme la

plupart des questions relèvent de plusieurs disciplines, la

Trop souvent, un individu s'emploie à défendre ou à proposer une opinion unique au lieu de chercher à en combiner plusieurs.

compétence oblige souvent à travailler en équipe si on veut régler ces questions comme il faut. Malheureusement, trop de gens voient leur domaine d'expertise comme prédominant. Trop souvent, un individu s'emploie à défendre ou à proposer une opinion unique au lieu de chercher à en combiner plusieurs. À vrai dire, de bonnes décisions requièrent souvent une analyse interdisciplinaire équilibrée.

Tous les cadres supérieurs, surtout dans un organisme en voie de changement, doivent veiller à ce que chacun de leurs employés comprenne de la même façon la mission et les objectifs de l'organisme, sa position dans les grands dossiers et ses messages clés. Pour que l'organisme soit considéré comme compétent, les messages déterminants qui émanent de ses divers secteurs doivent être cohérents, de sorte que les citoyens et les intervenants ne reçoivent pas de messages contradictoires de diverses personnes travaillant dans des secteurs différents de l'organisme — ou pis encore, d'un même secteur.

La compétence, notamment l'idée d'en faire preuve, est liée directement à la confiance en soi. En fait, les auteurs affirment que la « confiance en soi », chez les gestionnaires, peut jouer dans la confiance des individus. Fait intéressant, les Reina (1999)

Un excès de confiance peut devenir arrogance et, en définitive, saper la confiance et la crédibilité.

mentionnent que « ...le point de départ d'une relation de confiance est la relation qu'on a avec soi-même ». De même, on peut lire dans le *Harvard Management Update* (2000) que la capacité de l'individu à faire confiance à autrui est d'autant plus grande que cet individu peut se fier davantage à lui-même. La confiance en soi « ...noue une boucle de réactions positives parce que l'empressement des autres à se fier à vous est influencée par leur perception que vous vous considérez vous-même comme fiable ». Les auteurs affirment aussi que l'apparence de confiance en soi est surtout pertinente dans les situations où il n'y a pas d'antécédents entre un acteur, qui s'est vu confier une activité, et le public.

Selon les membres de la Table ronde, la meilleure manifestation de confiance en soi est l'ouverture aux opinions d'autrui et la capacité d'en tenir vraiment compte. Il ne faut toutefois pas confondre confiance en soi et arrogance. Comme le mentionnait l'un des

membres de la Table ronde, un excès de confiance peut devenir arrogance et, en définitive, saper la confiance et la crédibilité.

Une question connexe est la capacité d'admettre ce qu'on ignore. Les experts sont réputés pour posséder à fond un sujet donné, mais ils peuvent craindre de passer pour incompetents s'ils font part d'une incertitude au public. Ils peuvent même se dire plus compétents que ne le justifient leurs connaissances ou leur expérience. Il faut faire échec à cette tendance, car elle peut empêcher certains individus de tirer de précieuses leçons, et donc porter atteinte à leur compétence.

3.1.3 L'empathie

L'empathie est un facteur particulièrement important pour bâtir et entretenir la confiance dans la prise de décisions liées à un risque, à cause des effets néfastes possibles que la bonne gestion du risque semble écarter. Pour protéger l'intérêt public, il faut voir un problème en se mettant à la place des groupes d'intervenants et des citoyens que le risque considéré peut affecter. En définitive, les avantages que comporte un risque sont favorisés par le désir d'assurer le bien-être des individus et de la société. De même, les efforts déployés pour écarter ou réduire les dommages sont motivés par leur souci à l'endroit des citoyens et de leur collectivité.

C'est par l'empathie qu'on transmet les valeurs fondamentales de la fonction publique aux citoyens.

Dans l'étude de Peters et coll. (1997), l'empathie a pour nom « crainte et prudence ». Dans le présent document, elle signifie simplement comprendre pleinement les sentiments ou motifs d'autrui, ou y être sensible. L'empathie tient généralement au fait que l'on comprend les préoccupations et la situation d'une autre personne ou qu'on en est conscient. Pour cela, il faut d'abord en être mis au courant, par la conversation par exemple. L'empathie se ressent sans toutefois être toujours reconnaissable; les gens maîtrisent leurs sentiments et leurs pensées de manières différentes — et pas toujours manifestes. Il importe cependant que les fonctionnaires fassent savoir aux intervenants qu'ils comprennent vraiment leurs problèmes et qu'ils y sont sensibles.

La bienveillance peut être considérée comme le prolongement de l'empathie, car elle suppose qu'une personne intervient une fois qu'elle connaît la situation d'autrui. La question de la bienveillance — ou celles connexes du respect, de la loyauté, de la bonne volonté, de la réciprocité et de l'altruisme — est bien documentée dans les études. La plupart de celles qui en font mention y voient « des motifs bienveillants, la volonté de protéger quelqu'un, de sauver son honneur » (Schindler et Thomas, 1993).

3.1.4 L'ouverture

Dans la prise de décisions fondée sur le risque, les circonstances baignent forcément dans l'incertitude. Il n'y a pas de résultat assuré. Pour que le public ait confiance dans les fonctionnaires, ses attentes doivent être réalistes. De plus, comme de telles décisions peuvent avoir des effets néfastes pour certains segments de la population, les citoyens doivent pouvoir déterminer quelles mesures le gouvernement a prises face à une situation donnée et comprendre pourquoi il l'a fait. Le seul moyen d'y parvenir est de favoriser l'ouverture.

L'information permet aux citoyens d'avoir des attentes plus raisonnables et de déterminer quelles mesures le gouvernement a prises face à une situation donnée et de comprendre pourquoi il l'a fait.

Aussi appelée transparence, clarté ou simplement communication, l'ouverture au sujet des risques d'une activité est un autre point vital que mettent en lumière les diverses études considérées. « Communication » désigne un mouvement d'information dans les deux sens. Ce terme signifie non seulement tenir le public au courant des faits nouveaux, mais lui fournir l'occasion d'exprimer ses idées. Il ne suffit pas de laisser les citoyens parler, mais il faut aussi écouter vraiment ce qu'ils ont à dire. Le gouvernement a la responsabilité de faire savoir aux citoyens que leurs idées entrent sérieusement en ligne de compte.

Les citoyens veulent savoir si l'on écoute sérieusement leurs propos et ce qu'on en fait — comment on règle la question, en définitive. La communication, en temps opportun, de tous les

Pour que la communication soit bonne, il ne suffit pas de laisser les citoyens et les intervenants parler, mais il faut aussi écouter vraiment ce qu'ils ont à dire.

faits aux parties concernées peut susciter une culture de confiance poussée. Par contre, une communication tardive ou de piètre qualité peut nuire beaucoup.

Si les gestionnaires sont sûrs d'une information, ils la transmettent souvent au public. S'il subsiste une incertitude, cependant, il est peut-être plus important d'en faire connaître l'ampleur et la nature. Comme on l'a vu plus haut, il faut résister à la pression d'en dire plus que ce qu'on sait. En définitive, en feignant d'en savoir plus que ce qu'ils savent vraiment, les fonctionnaires minent la confiance qu'on leur témoigne. La plupart des gens comprennent que les fonctionnaires ne peuvent prédire l'avenir, pas plus que n'importe qui d'autre.

Mais avant d'envoyer un message au public ou de diffuser une information, il est essentiel de déterminer quels sont les différents groupes d'intervenants et comment chacun percevra le message. En réalité, la perception peut varier suivant les groupes. En quoi chacun d'eux peut-il être touché par le risque ou par la décision en cause? Quelles seront ses préoccupations? Comment pourrez-vous les apaiser? Les mots que vous emploierez ont-ils une acception ou un sens commun? « Dans la relation entre des organismes, la confiance naît d'un processus de communication dans lequel les sens communs prennent corps et fournissent les assises nécessaires à un comportement non opportuniste. En conséquence, la confiance peut se définir comme un processus de communication visant à fournir des sens capables de rapprocher des groupes disparates. Cette approche souligne les sens communs qu'emploient les partenaires pour se faire part de leur confiance mutuelle » (Lane et Bachmann, 1998).

En définitive, en feignant d'en savoir plus que ce que nous savons vraiment, nous minons la confiance qu'on nous témoigne.

Les fonctionnaires doivent aussi se demander qui transmet leur message et demeurer vigilants à cet égard. Médias et groupes d'intérêts ou de pression peuvent servir d'intermédiaires dans les communications entre le gouvernement et les intervenants, qu'on le veuille ou non. Cela est tout particulièrement vrai si les fonctionnaires communiquent leur message de façon inefficace. Powell et Liess (1997) affirment que les échecs à faire part des risques (soit leur exagération sociale, Kasperson et coll., 1988) découlent d'un manque d'information, lorsque les personnes chargées de l'évaluation scientifique des risques ne font

aucun effort *particulier* pour communiquer régulièrement les résultats au public. Ce manque d'information est alors comblé par d'autres sources. Il est nécessaire d'éviter un tel manque d'information et de voir en quoi les intermédiaires peuvent influencer le message envoyé et quelles mesures prendre pour y remédier.

Les gestionnaires souhaiteront peut-être se pencher sur cette liste des « sept règles cardinales de la communication des risques » qu'ont dressée Covello et coll. (1989) :

- (1) Accepter le public et l'amener à participer à titre de partenaire légitime;
- (2) Planifier avec soin et évaluer le rendement;
- (3) Écouter son auditoire;
- (4) Être honnête, franc et ouvert;
- (5) Coordonner et collaborer avec d'autres sources crédibles;
- (6) Satisfaire aux besoins des médias;
- (7) Parler clairement et avec compassion.

Surtout s'il s'agit de décisions scientifiques entourant un risque, il y a des moments où les scientifiques et leurs gestionnaires croient que le public ne peut comprendre la science qui fonde une décision. Naturellement, c'est faux — à l'occasion, le problème peut être l'incapacité d'un scientifique à communiquer efficacement la nature de la science en un langage clair et compréhensible.

Dans certaines situations, il faut une forme de communication et de dialogue poussés pour bâtir la confiance. Cela est particulièrement vrai dans les situations comportant :

- des questions de valeurs;
- diverses incertitudes quant aux résultats;
- la nécessité de faire des choix difficiles;
- des effets directs sur des segments particuliers de la population.

En pareils cas, il est souvent opportun que les décideurs amorcent hâtivement un dialogue avec les citoyens sur le processus décisionnel. Ce dialogue peut accroître la transparence et la légitimité du processus, amener les intervenants à mieux comprendre les décisions et permettre une acceptation générale des effets de celles-ci.

Comme le mentionne Ham (2000), l'engagement des citoyens suppose de leur part une participation et une influence continues, et est réalisable grâce à divers processus et outils.

[Essentiellement,] l'engagement des citoyens diffère des formes plus classiques de consultation du fait qu'il favorise la réflexion et l'apprentissage, qu'il incite à mettre l'accent sur les aspects communs, qu'il suppose un apport des citoyens et qu'il permet de trouver de nouvelles solutions (O'Hara,

1998). Cet engagement se distingue de la consultation sous plusieurs autres rapports :

- L'engagement des citoyens suppose l'étude de valeurs, de compromis et de choix.
- Il reconnaît que — outre les intervenants — les citoyens peuvent jouer un rôle important dans le processus décisionnel de l'État.
- L'engagement des citoyens aide à donner des moyens d'action civique aux individus et aux collectivités.

En réalité, il est souvent plus facile d'obtenir un consensus au sujet d'un processus englobant plusieurs intervenants que sur des résultats mêmes. De plus, ceux qui prennent part au processus sont généralement plus à l'aise avec les résultats qui en découlent, qu'ils soient positifs ou négatifs, et mieux disposés à les accepter. Si l'on envisage une activité visant à engager les citoyens, il faut toutefois discerner quand ceux-ci consentent à un tel engagement et quelles sont les situations qui le permettent, en pratique.

En règle générale, la fonction publique doit se montrer réceptive à la volonté croissante du public de prendre part au processus décisionnel. Les gestionnaires doivent donc modifier leur façon de faire pour tenir compte des opinions des citoyens et faire participer davantage ces derniers au processus décisionnel, surtout dans les situations qui présentent des risques. Il est absolument essentiel de minimiser les effets néfastes des attitudes paternalistes qui permettent trop souvent à des individus ou à des groupes d'infléchir le processus décisionnel au détriment de l'intérêt public. Bien sûr, l'engagement des citoyens ne convient pas dans toutes les situations et ne doit pas se substituer aux formes plus classiques de consultation.

Les participants qui prennent part au processus décisionnel sont généralement plus à l'aise avec ses résultats et mieux disposés à les accepter.

3.2 Un élément supplémentaire : l'imputabilité

Les éléments décrits ci-dessus sont essentiels pour bâtir la confiance, mais ils ne sont pas les seuls à influencer sur le niveau de cette confiance. Il y a un autre facteur qu'on appelle imputabilité et qui, conjugué à la reddition de comptes au public, favorise l'ouverture, la compétence et l'intégrité. Essentiellement, le processus de reddition de comptes consiste à cerner les résultats clés (ouverture), à mesurer le rendement (démonstration de la compétence) et à faire rapport de ce rendement au public et au Parlement en le comparant aux résultats clés arrêtés initialement (intégrité). Les citoyens ont le droit de savoir comment les décisions se prennent et comment les résultats sont atteints, et si l'on peut scruter le processus décisionnel aux fins de la reddition de comptes. En définitive, la cohérence et l'efficacité des processus de reddition de comptes peuvent aider à bâtir la fiabilité et la confiance du public. Les hauts fonctionnaires doivent voir l'imputabilité d'un bon œil, soit comme un moyen d'assurer la responsabilité dans l'exercice des pouvoirs et comme un rouage du processus d'amélioration continue.

4. Conclusion

Pour bâtir la confiance, les fonctionnaires doivent se conformer à des principes d'éthique clairs.

Une fonction publique qui préconise et applique les principes d'intégrité, de compétence, d'empathie et d'ouverture devrait être bien outillée pour bâtir et entretenir la confiance des citoyens. La confiance ne se bâtit cependant pas en un jour.

Tout échange avec les citoyens est, pour les fonctionnaires, une occasion de montrer qu'ils font de leur mieux pour servir le Canada et les Canadiens.

La confiance doit être bâtie et alimentée avec diligence et constance.

Dans la gestion du risque, il faut mettre l'accent sur l'information des citoyens et, dans la mesure du possible, les associer au processus. Tout échange avec eux et avec les intervenants est une occasion d'illustrer ces pierres d'assise de la confiance et d'enrichir les relations entre les fonctionnaires et les Canadiens.

BIBLIOGRAPHIE

Associés de recherche Ekos Inc., 1997, *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*.

——, 2000, *Rethinking Government Wave 2: Final Report et Compendium Report*, vol. 1.

Covello, V. T. et coll., éd. 1989, *Effective Risk Communication*, New York, Plenum.

Covey, Stephen, 1989, *The Seven Habits of Highly Effective People*, New York, Fireside.

Craig, Thomas W., 1998, « Maintaining and Restoring Trust in Government Agencies and Their Employees », *Administration and Society*, vol. 31, n° 2.

Cufaude, J., 1999, « Creating Organizational Trust », *Association Management*, vol. 51, n° 7.

Ham, Laurie, 2000, *Engaging Canadians: Early Experiences of Citizen Engagement*, document de travail interne, Centre canadien de gestion et Bureau du Conseil privé.

Harvard Management Update, 2000, vol. 5, n° 9.

Hills, Stephen, 2001, *Guide d'introduction à la gestion des risques dans la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

Hills, Stephen et Geoff Dinsdale, 2001, *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

Jones, L., A. James et J. Bruni, 1975, « Perceived leadership behavior and employee confidence in the leader as moderated by job involvement », *Journal of Applied Psychology*, vol. 60.

Kasperson, R. E., O. Renn, P. Slovic, H. S. Brown, J. Emel, R. Gobel, J. X. Kasperson et S. Natick, 1988, « The social amplification of risk: A conceptual framework », *Risk Analysis*, vol. 8, p. 177-187.

Lane, C. et R. Bachmann, éd. 1998, « Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust » dans *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, New York, Oxford University Press.

Mayer, R., D. James et David Schoorman, 1995, « An Integration Model of Organizational Trust », *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3.

McLain, David L. et Katarina Hackman, 1999, « Trust, risk and decision-making in organisational change », *Public Administration Quarterly* (été), vol. 152, p. 152-176.

Nevitte, Neil, 2000, « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations », *Analyse de Politiques*, vol. 21, n° 2.

Nye, Joseph, 1997, « The Media and Declining Confidence in Government », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, n° 4, p. 5-7.

O'Hara, Kathy, 1998, *Renforcer l'union sociale*, étude n° CPRN/02, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Peters, R., Vincent Covello et D. McCallum, 1997, « The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study », *Risk Analysis*, vol. 17, n° 1.

Powell, D. et W. Liess., 1997, *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication*, Montréal, presses universitaires McGill-Queen's.

Reina, Dennis et Michelle Reina, 1999, *Trust and Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in Your Organization*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.

Rosen, T.B. et Thomas H. Jerdee, 1977, « Influence of subordinate characteristics on trust and the use of participative decision strategies in a management simulation », *Journal of Applied Psychology*, vol. 62, n° 5, p. 628-631.

Scarnati, James T., 1997, « Beyond technical competence: Honesty and integrity », *Career Development International*, vol. 2, n° 1, p. 24-27.

Shaw, Robert B., 1998, « Organizational Integrity », *Executive Excellence*, vol. 15, n° 3.

Slovic, Paul, 1999, « Trust, Emotion, Sex, Politics and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield », *Risk Analysis*, vol. 19, n°4

Solmsen, F., éd. 1954, *The Rhetoric and Poetics of Aristotle*, traduit par W. R. Roberts, New York, Random House.