Environment Canada – Environnement Canada

Collection des documents de travail (Canada. Environment

No : 15

Q 124.6 W6714
OOFF 189683

LA SCIENCE ET L'INTÉRÊT PUBLIC :

Les valeurs et l'éthique en matière de gestion, d'utilisation et d'exécution de travaux scientifiques à Environnement Canada

Working Paper No. 15
Science Policy Branch
Environment Canada

Document de travail n° 15
Direction de la politique scientifique
Environnement Canada

Q
124.6
W6714
no. 15
c. 2

Working Papers *are interim reports on work of the Science Policy Branch, Environment Canada. They have received only limited review. These reports are made available, in small numbers, in order to disseminate the studies, promote discussion and stimulate further policy studies.*

Views or opinions expressed herein do not necessarily represent those of Environment Canada or of the federal government.

Permission to Reproduce. *Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from Environment Canada, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that Environment Canada is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, Environment Canada.*

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca

Les ***documents de travail*** *sont des rapports intérimaires sur le travail effectué par la Direction de la politique scientifique, Environnement Canada. Ils n'ont été examinés que de façon limitée. Ces rapports sont distribués en nombre restreint pour diffuser les études, promouvoir la discussion et favoriser la réalisation d'autres études d'orientations.*

Les opinions exprimés dans ce document de travail ne reflètent pas nécessairement celles d'Environnement Canada ou du gouvernement fédéral.

Autorisation de reproduction*. Sauf avis contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en totalité ou en partie et par tout moyen, sans frais et sans autre autorisation d'Environnement Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée dans le but d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Environnement Canada soit mentionné comme la source de l'information et que la reproduction ne soit pas présentée comme une version officielle de l'information reproduite ni comme une collaboration avec Environnement Canada ou avec l'approbation de celui-ci.*

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication dans un but commercial, veuillez envoyer un courriel à copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca.

Comments or questions should be addressed to:

Director
Science Policy Branch
Environment Canada
7th floor
351 St-Joseph Boulevard
Hull, Quebec K1A 0H3

Telephone: (819) 953 9610

Veuillez transmettre vos questions ou commentaires au :

Directeur
Direction de la politique scientifique
Environnement Canada
7e étage
351, boul. St-Joseph
Hull (Québec) K1A 0H3

Téléphone : (819) 953-9610

LA SCIENCE ET L'INTÉRÊT PUBLIC :
Les valeurs et l'éthique en matière de gestion, d'utilisation et d'exécution de travaux scientifiques à Environnement Canada

THE IMPACT GROUP

Mars 2001

Table des matières

INTRODUCTION 4

Structure des ateliers 3

Valeurs et éthique – Quelques postulats de base 4

VALEURS ET ÉTHIQUE : PRENDRE LE POULS DE LA COMMUNAUTÉ DES S-T D'ENVIRONNEMENT CANADA 5

Un fort désir de discussion franche et ouverte 5

Désir de partager des expériences 6

L'interface entre la science, les orientations et la politique 6

Faire face aux nouvelles façons de procéder 6

Confusion entourant les valeurs, les priorités et les pratiques ministérielles 7

Comprendre le rôle personnel et professionnel des scientifiques du gouvernement 8

Désir de comprendre ce qu'est le « service public » 9

LE « TEMPLE DE TRANSPARENCE » - POINTS DE VUE DU PERSONNEL SUR LES VALEURS IDÉALES 10

COMPRENDRE LES DILEMMES SCIENTIFIQUES 12

Multiplicité des systèmes de valeurs et conséquences 12

Les rôles multiples de la science et des scientifiques 15

La filière science-évaluation-orientations-politique 16

EXEMPLES DE DILEMMES SCIENTIFIQUES 18

CONCLUSIONS 22

1 – Les dilemmes font partie de l'état normal des choses 23

2 – Les employés d'EC se fixent des normes et des valeurs élevées 23

3 – Répondre aux attentes des employés 24

4 – L'évolution du rôle de la science au gouvernement 24

5 – Les directives accusent souvent du retard sur les pratiques 25

6 – Une mosaïque de valeurs et d'éthique scientifiques 25

7 – Besoin d'amorcer rapidement les discussions sur les valeurs, l'éthique et les rôles 26

8 – Un « terrain neutre » de discussion sur les valeurs et l'éthique 26

9 – Les gestionnaires doivent prendre l'initiative 27

10 – La clé du succès : une communication et un dialogue permanents 27

RECOMMANDATIONS 28

1 – Nommer un responsable 28

2 – Élaborer un cadre d'éthique en matière de S-T centré sur l'employé 28

3 – Créer un espace neutre pour la consultation, le dialogue et le débat 29

4 – Élaborer un programme d'orientation et un guide pour le personnel 30

5 – Formation/ressources en ligne sur les valeurs et l'éthique 30

6 – Créer des possibilités de perfectionnement professionnel 31

7 – Établir des canaux clairement définis 31

Introduction

Ce rapport repose sur les constatations d'une série d'ateliers portant sur les valeurs et l'éthique en matière de gestion, d'utilisation et d'exécution de travaux scientifiques à Environnement Canada (EC)[1]. En plus d'un atelier pilote à Ottawa, on a organisé au cours de l'hiver 2000-2001 six autres ateliers dans différentes villes (Edmonton, Saskatoon, Montréal, Sackville, Downsview, Ottawa), auxquels ont participé plus d'une centaine de personnes de diverses catégories professionnelles – personnel technique, scientifiques et gestionnaires – et de divers niveaux d'ancienneté à l'emploi d'EC.

Objectifs du projet

- Amener le personnel d'EC à dialoguer sur la prise de décisions en matière de valeurs et d'éthique.
- Mieux connaître les dilemmes rencontrés par le personnel.
- Cerner les points de friction pouvant surgir entre les valeurs de la fonction publique et les valeurs scientifiques qui caractérisent les situations de travail du personnel scientifique et technique.
- Sensibiliser le personnel aux politiques et aux pratiques exemplaires à sa disposition.

Les ateliers s'articulaient autour de plusieurs objectifs. Le premier objectif consistait à faire participer le personnel scientifique et technique à un dialogue sur la prise de décisions en matière de valeurs et d'éthique et à obtenir une idée des types de dilemmes déontologiques auxquels le personnel du Ministère est habituellement confronté. Un deuxième objectif était de comprendre les conflits pouvant surgir entre les valeurs de la fonction publique (de l'ensemble du gouvernement) et les valeurs scientifiques. Le troisième objectif était de communiquer au personnel une information à jour sur les lignes directrices et les ressources existantes touchant le thème des valeurs et de l'éthique et disponibles auprès de différentes sources fédérales, y compris du Ministère lui-même. Enfin, le projet visait à formuler à l'intention d'EC un certain nombre de recommandations qui pourraient lui permettre de faire progresser en son sein le dossier des valeurs et de l'éthique.

Récemment, des événements hautement médiatisés[2] ont mis en lumière les défis que doivent relever les scientifiques[3] évoluant dans la fonction publique. Bien que peu fréquentes, ces situations servent à soulever des interrogations plus générales sur les problèmes de valeurs et d'éthique associés à l'activité scientifique dans un contexte gouvernemental. À cette fin, Environnement Canada a formé un comité interne des valeurs et de l'éthique, tandis que plusieurs membres de son personnel suivent de près ces questions par le biais d'un groupe de discussion électronique.

---

[1]Les ateliers ont été menés au nom du Comité de gestion des sciences et de la technologie par The Impact Group et Interpraxis, en collaboration avec la Direction des politiques scientifiques. On peut se procurer auprès de cette dernière un autre rapport présentant l'ordre du jour, la documentation, les évaluations et les rapports individuels de ces ateliers.

[2]Par exemple, les préoccupations des scientifiques concernant l'approbation des médicaments à Santé Canada ou l'établissement des quotas de pêche à Pêches et Océans Canada.

[3]Nous employons le terme « scientifiques » dans son sens le plus large, pour y inclure les chercheurs, les praticiens, les techniciens et les autres employés contribuant à des travaux de R-D ou à des activités scientifiques apparentées.

Les gouvernements s'intéressent depuis longtemps aux questions d'éthique et de valeurs. Au gouvernement fédéral, des lignes directrices guident le personnel sur la conduite à suivre dans les situations typiques qu'ils peuvent rencontrer[4]. Il s'agit toutefois de directives générales[5], qui ne touchent pas les circonstances spéciales de la communauté scientifique, par exemple les situations particulières engendrées par les pratiques ou les politiques d'un ministère sur la production de recettes, la propriété intellectuelle ou l'application de la loi.

En 1997, dirigés par Santé Canada, cinq ministères (Santé, Agriculture et Agroalimentaire, Environnement, Ressources naturelles, Pêches et Océans) ont tenu une série d'ateliers pour cerner quelques-uns des principaux principes éthiques en matière de S-T au gouvernement fédéral. Ces ministères souhaitaient ainsi approfondir la discussion et le débat continus entourant l'utilisation de la science au gouvernement et reconnaître le rôle de plus en plus présent joué par la science dans la formulation des politiques et la prise de décisions gouvernementales. Ces travaux ont résulté en la publication du document *Initiative des meilleures pratiques*, visant à améliorer le mode de fonctionnement de la communauté scientifique fédérale en vue de renforcer la confiance du public à son égard. On a ainsi pu définir les valeurs, le portrait des intervenants et les principes permettant de déterminer les meilleures pratiques applicables à chaque ministère.

Le Conseil d'experts en sciences et en technologie (CEST) s'est également penché sur la question de l'éthique, dans son rapport et son étude de base sur le conseil scientifique en contexte gouvernemental. Voici ce qu'il a écrit :

> *Le public s'attend à ce que le conseil scientifique soit basé sur une recherche entreprise en conformité avec les traditions scientifiques (examen par des pairs, correction et vérification par la répétition, etc.) et des codes d'éthique. Les gouvernements sont supposés employer des processus de décision ouverts et transparents qui démontrent quelles sont les propositions et comment celles-ci sont utilisées pour prendre une décision.*[6].

Dans son rapport, le Conseil invite les ministères et organismes à vocation scientifique à « promouvoir les pratiques professionnelles auprès des personnes qui créent, gèrent et utilisent des connaissances scientifiques », reconnaissant ainsi que l'*Initiative des meilleures pratiques* interministérielle constituait un pas en avant.

Le présent rapport était l'un des projets découlant du Fonds d'apprentissage d'Environnement Canada. L'initiative sur les valeurs et l'éthique en matière de S-T s'est appuyée sur des études de cas pertinentes et a invité les employés, réunis en ateliers, à examiner à fond la problématique des valeurs et de l'éthique au Ministère. Cette opération comporte également un volet de diffusion, visant à faire partager les fruits de l'apprentissage à un plus vaste public.

---

[4]Voir par exemple le *Guide pour l'application du Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*, Secrétariat du Conseil du Trésor.

[5]Le rapport Tait omet complètement les problèmes particuliers posés par les S-T en milieu gouvernemental.

[6]Industrie Canada. *Le conseil scientifique dans la prise de décision gouvernementale*. Ottawa. 20 août 1998. p. 4.

Structure des ateliers

On trouve ci-dessous un exemple d'ordre du jour d'un atelier, dressé par l'équipe de consultants, en collaboration avec la Direction des politiques scientifiques. Plusieurs études de cas structurées ont servi à amener les participants à discuter de ce qu'est un dilemme éthique, et de la façon dont on peut y faire face. Ces études de cas ont été tirées ou adaptées d'une série de dilemmes types recueillis auparavant par Environnement Canada lors d'une consultation panministérielle sur les valeurs et l'éthique. De par leur nature, les ateliers permettaient la tenue de discussions non structurées où les participants pouvaient faire connaître leurs propres dilemmes.

Tableau 1. Ordre du jour de l'atelier

Heure	Activité
9 h 00	**Introduction** Présentation des participants
9 h 10 (10 min.)	**Contexte du projet** Représentant d'EC
9 h 10- 9 h 20 (10 min.)	**Ordre du jour et objectifs de la journée** Revue de l'ordre du jour Présentation des objectifs Présentation des règles de base Attentes des participants
9 h 20-10 h (40 min.)	**Dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique** Qu'entend-on par valeurs, éthique et dilemmes? Quelques exemples de dilemmes éthiques en matière scientifique à EC Mini-cas 1 Revue des constatations du Rapport Tait
10 h- 10 h 45 (45 min.)	**Dialogue sur les valeurs et l'éthique scientifiques** Quelles sont les valeurs et l'éthique en S-T? Mini-cas 2 Divergences entre les valeurs en S-T de la fonction publique, du milieu universitaire et du secteur privé Tour de table Exercice du « temple de transparence »
10 h 45- 11 h	**Pause-santé**
11 h- 12 h 15 (1 h 15 min.)	**[Groupe de discussion] Confrontation avec la réalité : la situation à EC** Décrire des dilemmes réels que vous avez rencontrés en S-T Quels principes étaient en jeu? Comment a-t-on traité ces situations? Quelles leçons peut-on en tirer pour l'ensemble du Ministère?
12 h 15- 13 h (45 min.)	**Repas du midi**
13 h- 14 h 15 (1 h 15 min.)	**Principale étude de cas** Principale étude de cas Séance plénière
14 h 15- 14 h 45	**Revue des outils et des politiques existantes** Renvoi aux politiques et outils dont peut actuellement se prévaloir le

(30 min.)	personnel
14 h 45-15 h	**Pause-santé**
15 h-16 h (1 h)	**[Groupe de discussion] Faire face aux dilemmes à EC : solutions émanant des employés et prochaines étapes** De quels outils/politiques a-t-on besoin? Que devrait faire EC?
16 h-16 h 30	**Évaluation et clôture**

Au terme de la journée, les employés étaient invités à évaluer les ateliers. Après avoir regroupé les évaluations, on en a communiqué les résultats aux participants, avec le rapport des consultants sur les conclusions de chaque séance[7].

Valeurs et éthique – Quelques postulats de base

Qu'est-ce qu'on entend par valeurs et éthique? Aux fins des ateliers, nous avons recouru aux définitions suivantes (le soulignement est de nous) tirées du document *De solides assises* (le rapport Tait)[8], qui est devenu au gouvernement fédéral le document de référence sur les discussions portant sur les valeurs et l'éthique.

> **Valeurs** : ...croyances profondément ancrées qui influencent nos attitudes, nos actions, les choix que nous faisons et les décisions que nous prenons.
>
> **Éthique** : ...cette dimension de la pensée et du comportement humain qui est guidée par des normes et des principes de bonne conduite. L'éthique comprend un engagement de faire ce qui est bien.
>
> **Dilemme éthique** : ...situation dans laquelle :
> - Deux ou plusieurs valeurs peuvent être en conflit.
>
> Vous n'êtes pas certain de la conduite à adopter.
> Votre décision peut causer un préjudice, quelle qu'elle soit.

Selon *De solides assises* :

> « La valeur fondamentale de la fonction publique est la loyauté à l'intérêt public ou au bien public... »
>
> « Les fonctionnaires sont investis de la confiance du public; ils sont dépositaires des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par leur gouvernement démocratiquement élu ».

---

[7] Ces informations figurent dans le rapport sur le projet des valeurs et de l'éthique en S-T, dont on peut obtenir copie auprès de la Direction des politiques scientifiques.

[8] *De solides assises - Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (Édition de janvier 2000), p. 27.

« La structure des valeurs de la fonction publique devrait, avant tout, pousser les fonctionnaires à accorder leur première loyauté au bien public et à lui donner préséance sur tout intérêt privé ou personnel ».

« Tout ce qui pourrait encourager les fonctionnaires à agir autrement menace les valeurs qui servent d'assises au service public.

Valeurs et éthique : Prendre le pouls de la communauté des S-T d'Environnement Canada

Un des principaux objectifs de ce projet était de recueillir de l'information sur les types de dilemmes éthiques que rencontre au travail le personnel des S-T. Le dialogue amorcé avec le personnel a mis en lumière un certain nombre de thèmes qui sont abordés ci-dessous. Nous tenons toutefois à souligner qu'une faible proportion seulement du personnel scientifique d'Environnement Canada a participé aux ateliers sur les valeurs et l'éthique. C'est pourquoi nous ne pouvons, à strictement parler, affirmer que les points de vue exprimés sont totalement représentatifs des opinions de l'ensemble du personnel scientifique. Cependant, l'homogénéité des thèmes et des problèmes soulevés dans les diverses régions du pays nous amène à conclure que les sentiments exprimés durant les ateliers témoignent d'un courant de pensée majoritaire au Ministère.

Un fort désir de discussion franche et ouverte

Les participants aux ateliers étaient vivement favorables à une discussion franche sur les dilemmes éthiques. Loin d'être rares, les dilemmes éthiques sont monnaie courante dans cette jungle qu'est la science environnementale, menée dans un contexte de politiques publiques. Comme l'affirmait un participant, *« Dans le domaine scientifique, nous sommes quotidiennement aux prises avec des questions de valeurs et d'éthique »*. Dans le même esprit, d'autres déclaraient : *« C'est un enjeu important, mais souvent occulté; il est temps qu'on y consacre un atelier »; « Nous souhaitons une discussion franche et ouverte »*.

> *« Dans le domaine scientifique, nous sommes quotidiennement aux prises avec des questions de valeurs et d'éthique »*

De nombreux participants étaient manifestement frustrés de l'absence d'exutoire à leur désir de dialogue sur ce type d'enjeux : *« C'est la première fois en 20 ans (de travail dans la fonction publique) que nous pouvons officiellement discuter de ces questions »*; *« En six ou sept ans de travail au Ministère, on ne m'a jamais donné d'orientation à ce sujet; je n'ai pas le temps de consulter les sites Web »* (p. ex., le site Web d'Environnement Canada sur les valeurs et l'éthique).

Ce désir de dialogue sur les questions déontologiques s'accompagne d'une crainte que les personnes qui soulèvent des problèmes d'éthique auprès de leurs gestionnaires soient perçues comme de mauvais joueurs d'équipe, des fauteurs de troubles, etc. Les employés aimeraient avoir un « lieu sûr » où ils pourraient soulever ce qu'ils considèrent comme de réels problèmes d'éthique sans pour cela être étiquetés d'employés à problèmes, éventuellement au détriment de leurs chances de promotion.

Désir de partager des expériences

> (Je souhaite) *« explorer les dilemmes éthiques avec mes collègues »*

Environnement Canada est un vaste ministère qui regroupe diverses fonctions scientifiques. Les gens qui travaillent dans les différentes composantes du Ministère ont un vif désir de partager leurs expériences (en matière de valeurs et d'éthique) avec leurs collègues des autres secteurs. Ils nous ont dit vouloir *« explorer les dilemmes éthiques avec mes collègues »*; *« apprendre de mes collègues »*; et *« [...] me confronter à la réalité, hors du laboratoire »*.

Les employés veulent savoir si leurs expériences personnelles – les dilemmes éthiques auxquels ils font face – leur sont propres, ou s'ils les partagent avec d'autres. En outre, ils veulent savoir comment leurs collègues ont réagi face aux dilemmes et s'ils ont des idées et des suggestions qui pourraient leur être utiles.

L'interface entre la science, les orientations et la politique

> *«* (Je subis) *un conflit entre les décisions officielles et les vérités scientifiques objectives »*

Bon nombre des problèmes éthiques qui préoccupent les employés ont trait à l'interface science-orientations-politique, c'est-à-dire au rôle de la science dans la formulation des politiques d'environnement – la façon dont les activités de recherche et d'évaluation menées à EC se traduisent en grandes orientations. Il s'agit là d'un problème complexe, que nous examinerons en détail ultérieurement (voir la page 16).

Les commentaires ci-dessous, cités tels quels, illustrent la diversité des inquiétudes soulevées par le personnel durant les ateliers pour ce qui est du rôle joué par la science dans la formulation des orientations. L'interface science-orientations-politique a suscité les observations suivantes :

- *« la tension entre la science et les questions politiques »*
- *« le compromis entre la rigueur scientifique et la divulgation de l'information au grand public »*
- *« les priorités du gouvernement et du Ministère »*
- *« l'écart entre la prise de décisions et la formulation de conseils »*
- *« le conflit entre les décisions officielles et les vérités scientifiques objectives »*
- *« la façon dont les grandes orientations découlent de la science »*.

Faire face aux nouvelles façons de procéder

Depuis quelques années, on assiste à de profonds changements dans la façon dont presque tous les ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique mènent leurs travaux en sciences. L'activité scientifique dans le secteur public donne naissance à un tout nouveau vocabulaire : recouvrement des coûts, partage des coûts, tarification, partenariats, alliances, réseautage, politique de propriété intellectuelle, gestion du savoir, commercialisation de la technologie, organismes de services spéciaux, etc.

À la lumière des commentaires formulés par les participants aux ateliers, la réorientation de la façon de « faire des affaires » en matière scientifique au gouvernement constitue pour beaucoup une source de dilemmes. En effet, nombre d'entre eux sont des fonctionnaires de longue date dont les expériences et les attentes professionnelles ont été modelées à une époque où l'activité scientifique gouvernementale se déroulait plus ou moins en vase clos. Pour beaucoup, la possibilité que l'activité scientifique gouvernementale puisse être financièrement liée à des intérêts extérieurs est une notion qui leur est complètement étrangère. Plusieurs participants ont reconnu que leur dépendance envers des partenariats financiers externes les avait forcés à adopter, jusqu'à un certain point, les systèmes de valeurs de ces partenaires (c.-à-d. des valeurs d'entreprise privée). D'autres ont avoué leur confusion concernant la modification (ou l'inadéquation) des politiques ministérielles relatives aux partenariats scientifiques externes. Voici d'ailleurs un échantillon des commentaires exprimés :

- *« Explorer les conflits découlant de la commercialisation »*
- *« Comment traiter les partenariats »*
- *« Les questions de propriété intellectuelle; le partage des retombées financières des brevets entre l'individu et l'organisation »*
- *« Les dilemmes touchant la diffusion des données/de l'information »*
- *« S'assurer d'une activité scientifique de qualité en période de compressions »*
- *« Préserver la crédibilité de l'activité scientifique et technologique fédérale »*
- *« Comment choisir des partenaires »*
- *« Le partenariat avec d'autres clients nécessite plus de conseils et de nouvelles orientations »*
- *« Les modalités de recouvrement des coûts engendrent de nouveaux dilemmes – nous avons besoin d'aide »*
- *« À qui appartiennent les données (dans les arrangements commerciaux, par exemple) (droit d'auteur?) »*

Confusion entourant les valeurs, les priorités et les pratiques ministérielles

Une série d'inquiétudes soulevées par le personnel peut être interprétée comme le fruit d'une confusion entourant les propres valeurs, priorités ou pratiques d'Environnement Canada. Cinq des six ateliers se sont déroulés à l'extérieur de la région de la Capitale nationale (RCN)[9]. Dans une organisation de grande taille, il y a toujours une certaine aliénation entre le siège social et les composantes régionales. Cependant, dans ce cas particulier, les préoccupations des employés de la RCN rejoignaient celles de leurs collègues régionaux, ce qui laisse croire que cette vue est partagée dans toute l'organisation. Les employés ont fait part d'inquiétudes sur toute une brochette de questions de valeurs et d'éthique au Ministère, par exemple :

- *« L'érosion de la culture scientifique dans l'organisation »*
- *« Le manque de leadership et la prise de décisions au coup par coup »*
- *« Un manque de planification menant à une gestion de crise »*
- *« Le personnel d'EC doit être clair et transparent – ce n'est pas le cas des patrons! Ils doivent être au-dessus de tout soupçon et impartiaux »*
- *« Comment préparer l'information pour publication – quoi publier et quoi occulter… (musellement) »*

---

[9] À l'exclusion de l'atelier pilote.

- *« Le manque de coordination entre les gestionnaires et les chercheurs »*
- *« Application des lignes directrices sur la promotion »*
- *« Filtrage de l'information scientifique/des conseils aux politiciens »*
- *« Sentiment de frustration occasionné lorsque le Ministère dore la nouvelle – pourquoi ne pas se contenter d'être honnête? »*
- *« Conflit entre le bien du public et le bien du Ministère »*
- *« Conflit entre l'objectivité scientifique et la position ministérielle »*
- *« Censure, au Ministère, des rapports de recherche »*
- *« Paliers d'approbation à franchir pour pouvoir publier »*
- *« Revoir le sens de l'éthique au gouvernement »*
- *« Nécessité de revoir les charges de travail (on ajoute beaucoup de tâches, sans rien enlever) »*

De bien des façons, les employés sentent un décalage entre leurs valeurs et éthique et celles du Ministère. Un des principaux thèmes de leurs doléances est que les cadres supérieurs font des compromis (sur lesquels le personnel n'est pas d'accord) dans l'interprétation ou l'application des conseils scientifiques formulés par les employés. Un thème connexe est que le Ministère ne prêche pas par l'exemple lorsqu'il s'agit de faire preuve de cohérence dans les questions de valeurs et d'éthique, par exemple dans l'application des lignes directrices sur les promotions.

Comprendre le rôle personnel et professionnel des scientifiques du gouvernement

> *« Le personnel d'EC doit être clair et transparent – ce n'est pas le cas des patrons! Ils doivent être au-dessus de tout soupçon et impartiaux »*

Bon nombre des employés d'Environnement Canada ont profondément à cœur de protéger et de conserver l'environnement, non seulement au travail mais également dans leur vie de tous les jours. Pour beaucoup, travailler à Environnement Canada n'est pas un emploi comme un autre. Ils se fixent, pour eux comme pour les autres gardiens de l'environnement, un code de conduite très rigoureux. Ils croient également que la population s'attend d'eux - et du Ministère - qu'ils respectent une éthique exemplaire dans leur comportement, étant donné qu'ils sont considérés comme la dernière ligne de défense dans la protection et la conservation de l'environnement.

En régions, une frustration considérable est due au fait que dans un grand nombre de situations - peut-être la majorité -, c'est le gouvernement provincial qui est le premier responsable des questions d'environnement locales, même si les citoyens croient qu'Environnement Canada dirige la partie. Les employés sont conscients qu'il existe de fréquents conflits entre leur engagement personnel vis-à-vis de l'environnement, leur code de conduite professionnel[10], leurs responsabilités au travail et les contraintes inhérentes à leur statut de fonctionnaires fédéraux.

Certains scientifiques sont frustrés de ne pouvoir exprimer publiquement, sur des questions scientifiques, des opinions pouvant être interprétées comme contraires aux positions du Ministère ou du gouvernement. D'autres encore redoutent que leur capacité de s'adonner à ce que le CEST appelle le « repérage rapide » des problèmes soit compromise, dans les cas où un problème émergent ferait paraître le

---

[10] Par exemple, ce qu'on entend par bonnes données et bons conseils scientifiques.

gouvernement sous un jour défavorable. Ils évoquent donc le type de problèmes ci-dessous :

- *« Le rôle social du scientifique »*
- *« Mon rôle de citoyen par rapport à mon rôle de scientifique »*
- *« Les conflits de valeurs aux niveaux personnel et organisationnel »*
- *« Dire la vérité au public » (capacité de défendre la réputation personnelle; besoin de vulgariser)*
- *« Besoin d'une plus grande liberté de publication; on devrait pouvoir soumettre des articles scientifiques qui contredisent la politique ministérielle (EC peut toujours publier sa propre opinion sur la question) »*

Désir de comprendre ce qu'est le « service public »

« Je travaille pour le bien public »

Les employés d'Environnement Canada sont profondément dévoués à l'égard du service public, à tel point que, souvent, dans nos ateliers, ils soutenaient que leur principale allégeance était envers « le public » ou « le bien public » plutôt qu'envers le Ministère ou le gouvernement. Ce qu'ils voulaient dire, c'est que leur dévouement pour le service public – ou à tout le moins pour ce qu'ils interprètent comme le bien public – passe avant leur dévouement pour le Ministère ou le gouvernement. Autrement dit, comme ils l'expriment ci-dessous, leur dévouement pour le service public n'est pas pour eux synonyme de leur dévouement pour leur employeur.

- *« Je travaille pour le bien public »*
- *« Comprendre notre rôle de citoyens par rapport à notre rôle de fonctionnaires »*
- *« Définir l'intérêt public »*
- *« Quelles sont exactement les responsabilités du scientifique? »*
- *« Client vs citoyen »; « enjeux publics vs enjeux privés »*
- *« Résolution des conflits scientifiques – « courtier honnête » »*
- *« Compromis entre la rigueur scientifique et la divulgation d'information au grand public »*

De nombreux employés ne savent pas trop comment interpréter les lignes directrices mises de l'avant par le rapport Tait, selon lequel « *La valeur fondamentale de la fonction publique est la loyauté à l'intérêt public ou au bien public* » et les fonctionnaires « *sont investis de la confiance du public; ils sont dépositaires des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par leur gouvernement démocratiquement élu* ».

D'après le rapport Tait, « *La structure des valeurs de la fonction publique devrait (...) pousser les fonctionnaires à accorder leur première loyauté au bien public et à lui donner préséance sur tout intérêt privé ou personnel* ». Nous avons constaté chez de nombreux employés d'Environnement Canada le désir d'avoir une orientation sur les modalités d'application de ces principes dans leurs tâches courantes.

Le « temple de transparence » - Points de vue du personnel sur les valeurs idéales

Au cours des ateliers, nous avons invité les participants à s'adonner à l'exercice du « temple de transparence », où ils sont appelés à exprimer les valeurs fondamentales qui leur sont chères et qui sous-tendent actuellement, ou devraient sous-tendre, leur action et celle du Ministère. Nous avons regroupé leurs réactions ci-dessous, en les répartissant en diverses catégories (tableau 2).

Plusieurs constatations étonnantes ressortent de l'exercice. Tout d'abord, les employés estiment qu'actuellement, Environnement Canada est une organisation qui exprime et incorpore bon nombre de leurs valeurs idéales - bien que certaines de ces valeurs s'érodent et méritent d'être renforcées[11]. Deuxièmement, les employés se fixent, pour eux-mêmes et pour le Ministère, un code de conduite très rigoureux au niveau des valeurs et de l'éthique; et lorsqu'ils estiment que ni eux, ni leurs supérieurs, ni le Ministère et ni le gouvernement ne peuvent honorer ce code, ils en sont profondément affligés.

---

[11]Par exemple, ce que beaucoup expriment comme étant « faire de la science de qualité ». En raison des compressions dans les ressources financières et humaines, le personnel se dit incapable de maintenir la qualité des activités scientifiques aussi élevée que par le passé.

Tableau 2. Les valeurs fondamentales d'Environnement Canada selon la communauté scientifique et technique					
Excellence scientifique	**Crédibilité scientifique**	**Indépendance scientifique**	**Impact scientifique**	**Engagement et défense de la cause environnementale**	**Culture organisationnelle**
• Offrir de la qualité • Faire preuve d'excellence • Faire preuve de rigueur • Faire preuve de pertinence • S'ancrer dans le savoir • Avoir une réputation de collaborateur • Innovation/fine pointe de la science • Professionna-lisme	• Avoir la confiance du public • Point de référence pour le public • Avoir de la crédibilité • Impartialité, sans parti pris • Équité • Transparence • Accessibilité, honnêteté, ouverture • Crédibilité, savoir-faire, réputation d'autorité respectée • Reconnaissance du nom d'Environnement Canada • Respect international • Image positive dans la population	• Liberté d'agir et de parler • Rôle de défenseur de l'environnement	• Leadership; leaders pour l'environnement • Protéger l'environnement • Bien public • Action concrète • Réceptivité • Action préventive • Faire appliquer la réglementation environnementale • Soutenir le développement durable • Visibilité (des effets)	• Engagement vis-à-vis de l'environnement; conscience/voix de l'environnement • Engagement vis-à-vis de la protection et la conservation de l'environnement • Service au public • Soutenir le développement durable • Action concrète • Rôle de défenseur de l'environnement • « Chevalier blanc »	• Valorisation de la science • Avoir du plaisir • Contribuer à un domaine important • Être fier de son travail • Être passionné de son travail • Intégrité, honnêteté • Dévouement • Réceptivité • Travail d'équipe et coopération • Collégialité • Solidarité • Tolérance et respect • Sentiment d'appartenance

Troisième point - le plus important : loin d'être une organisation dénuée de valeurs et d'éthique, il nous semble au contraire que le Ministère s'est doté de nombreuses valeurs nobles et d'une rigoureuse éthique que le personnel s'efforce, au meilleur de ses possibilités, de respecter. **C'est justement parce que les employés se fixent des normes aussi élevées qu'ils se sentent démunis en s'apercevant qu'eux-mêmes, leurs gestionnaires, le Ministère, le gouvernement ou le « système » sont incapables d'appliquer avec perfection les valeurs qui leur tiennent tant à cœur.**

C'est pourquoi, à notre avis, les dilemmes d'éthique scientifique à Environnement Canada (ou ailleurs) sont imputables *non pas* à l'absence de valeurs chez les employés, mais plutôt à une incompatibilité entre leurs valeurs profondes et les valeurs inhérentes à d'autres systèmes de valeurs. De toute évidence, les membres de la communauté scientifique d'EC se donnent comme défi, à eux-mêmes comme au Ministère, d'adopter et d'honorer un code très strict de valeurs et d'éthique. Le personnel valorise beaucoup l'engagement vis-à-vis de l'excellence, de la crédibilité et de l'impact scientifiques. Il souhaite qu'Environnement Canada soit perçu comme un organisme en qui on peut faire confiance pour mener des recherches de haute qualité et poser des jugements objectifs sur les questions d'environnement. Les scientifiques souhaitent également que leur travail influe positivement sur les politiques et la gérance environnementales. Ils veulent conserver une grande indépendance scientifique et pouvoir agir et parler sans détour au sujet des répercussions de leurs travaux.

De nombreux employés se considèrent, ainsi que le Ministère, comme les porte-étendards de la cause environnementale. Personnellement et professionnellement, l'environnement leur tient à cœur. Pour eux, Environnement Canada doit former la première et la dernière ligne de défense dans les questions d'environnement.

La communauté scientifique souhaite également travailler dans un contexte où la science est valorisée, et où collègues et gestionnaires ont la passion de leur travail. Les scientifiques veulent que les valeurs et l'éthique scientifiques du Ministère témoignent de leur propre passion et de leur propre dévouement.

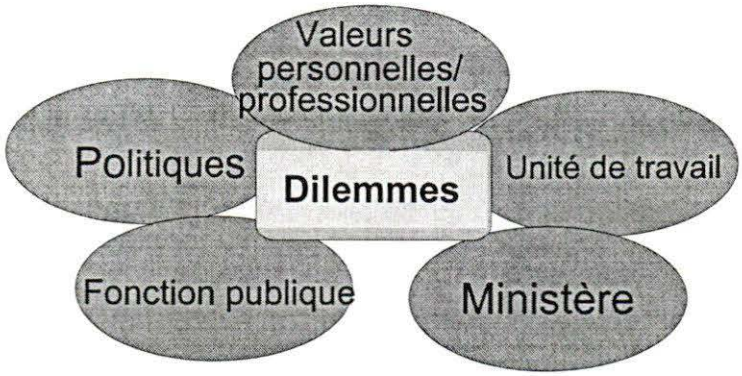
Comprendre les dilemmes scientifiques

Pourquoi et comment surgissent les dilemmes d'éthique scientifique dans la fonction publique? Les dilemmes sont-ils des anomalies, ou sont-ils une résultante normale du milieu complexe dans lequel évolue l'activité scientifique gouvernementale? La section suivante traite de ces questions.

Multiplicité des systèmes de valeurs et conséquences

Dans toute organisation scientifique de grande taille, que ce soit dans la fonction publique, l'industrie ou ailleurs, plusieurs systèmes de valeurs interagissent simultanément. On distingue au premier chef le système des valeurs **personnelles/professionnelles** que chacun de nous met en application dans le milieu de travail. Ce système repose essentiellement sur les valeurs et l'éthique personnelles, c'est-à-dire notre sentiment individuel du bien et du mal, nos normes personnelles de comportement.

Dans le cas des scientifiques, on observe une dimension supplémentaire, à savoir le **système de valeurs professionnelles** qui leur a été enseigné (ou qu'ils ont assimilé) durant leurs années de formation et d'apprentissage universitaires ou professionnels[12]. Le système de valeurs professionnelles des scientifiques (ainsi que des techniciens et des ingénieurs) s'accompagne de notions implicites et explicites de ce que constitue la vérité scientifique, les protocoles de recherche à observer, les normes appropriées, les limites restreignant l'utilisation des données, etc. De nature intrinsèquement internationale, les systèmes de valeurs scientifiques s'appliquent au courant traditionnel de la communauté scientifique partout dans le monde. De plus, ces systèmes de valeurs sont autorégulateurs grâce à des mécanismes comme l'examen par les pairs, la publication, la répétition des expériences et la mise en commun des spécimens, des documents, des données et des méthodologies.



Dès qu'ils intègrent un milieu de travail, les employés rencontrent le premier d'une série de systèmes de valeurs institutionnelles, soit les valeurs de leur propre **unité de travail**. Établi par les gestionnaires et les collègues, ce système de valeurs présente - comme tous les systèmes de valeurs - des aspects officiels (règles et règlements) et officieux (pratiques). Pour la majorité des gens, la principale interaction avec l'employeur s'exerce au sein de l'unité de travail. On ne se surprendra donc pas d'apprendre que plusieurs des problèmes soulevés dans nos ateliers avaient trait au malaise ressenti par les scientifiques vis-à-vis des valeurs et de l'éthique de leur unité de travail. On pense par exemple à la reconnaissance, dans les publications, de la contribution des techniciens et des praticiens. Selon les commentaires formulés dans les ateliers, les pratiques à cet égard varient d'une unité à l'autre. L'unité de travail est le lieu où les valeurs et l'éthique prennent tout leur sens. Quoi que puissent affirmer les énoncés officiels de l'organisation sur les valeurs et l'éthique, leur interprétation et leur application concrètes se font dans l'unité de travail.

Un troisième système de valeurs et d'éthique agissant sur les employés est le **système ministériel**, ou organisationnel, de valeurs et d'éthique d'Environnement Canada. Le Ministère établit des séries de normes, tant officielles qu'officieuses, auxquelles doivent adhérer tous les employés. En fait, dans la plupart des grandes organisations (et Environnement Canada ne fait pas exception), les valeurs et l'éthique forment dans le meilleur des cas une mosaïque bigarrée composée de valeurs fondamentales, d'énoncés de mission, etc. Souvent, ces concepts sont formulés depuis des années et

---

[12] Par exemple, les ingénieurs adhèrent à un code de conduite régi par une organisation professionnelle dont les pouvoirs et les responsabilités sont dictés par des règles.

ne constituent pas des documents évolutifs, au sens où ils ont vraiment été adoptés par les cadres et les employés. Dans de nombreux cas, le personnel ne sais même pas que le Ministère possède un système formel de valeurs et d'éthique. Dans toutes les organisations, les énoncés organisationnels des valeurs et de l'éthique, si on ne prend pas soin de les actualiser et de les renforcer constamment, ont tendance à se transformer en art mural – c'est-à-dire qu'ils sont affichés sur un mur du bureau, rarement examinés ou appliqués et en grande partie méconnus.

Au niveau organisationnel, on pense souvent qu'il suffit de rédiger, d'imprimer et de distribuer les normes de valeurs et d'éthique pour que le personnel en soit automatiquement informé et commence à les appliquer. En fait, le travail ne fait alors que commencer. Le défi est d'amener continuellement le personnel à comprendre et à appliquer, dans son travail quotidien, le système de valeurs et d'éthique de l'organisation.

Au système ministériel de valeurs et d'éthique se superpose le système de valeurs et d'éthique de la **fonction publique**, incorporé en l'occurrence par le rapport Tait, qui est censé s'appliquer à tous les fonctionnaires, depuis les commis aux écritures jusqu'aux sous-ministres. Les valeurs et l'éthique de la fonction publique ont habituellement trait à des questions comme les codes d'après-emploi, l'honnêteté dans les demandes de remboursement des frais de voyage, l'accès à l'information, et ainsi de suite. Le système de valeurs et d'éthique de la fonction publique applique des normes communes se rapportant au travail et au comportement de tous les fonctionnaires. Typiquement, c'est aux ministères qu'il appartient de voir à ce que leur personnel respecte les valeurs et l'éthique de la fonction publique.

Enfin, il y a le système des valeurs et de l'éthique **politiques**, dont l'influence est reconnue en ces mots par le rapport Tait : « Les fonctionnaires sont investis de la confiance du public; ils sont dépositaires des intérêts des citoyens du Canada, tels que représentés par leur gouvernement démocratiquement élu ».

On apprendra sans étonnement que dans l'esprit des employés d'Environnement Canada - en fait, pour les fonctionnaires de tout pays ou de tout palier de gouvernement -, l'appareil politique qu'ils servent n'adhère pas nécessairement au même code (strict) de valeurs et d'éthique qui les régit. Contentons-nous d'affirmer que la tradition d'une fonction publique neutre et indépendante nous est chère, dans notre démocratie. Les observateurs avertis reconnaissent qu'il peut occasionnellement survenir des tensions entre les valeurs du service public et celles du milieu politique, par exemple lorsque les politiciens demandent la prise de mesures que ne justifie pas entièrement une analyse stratégique rationnelle.

En raison de leur étroite interaction avec le milieu politique, les fonctionnaires sont plus souvent confrontés à de telles circonstances que les simples citoyens. Néanmoins, la réalité de l'administration publique est que ses valeurs ne correspondent pas nécessairement aux valeurs politiques et que des dilemmes sont susceptibles de surgir à l'occasion.

De par son essence même, un dilemme peut avoir plusieurs solutions, mais il peut arriver qu'aucune ne soit entièrement satisfaisante. C'est pourquoi des dilemmes peuvent surgir en cas d'incompatibilité entre plusieurs systèmes de valeurs divergents. De la même façon, l'incompatibilité à l'intérieur d'un système particulier de valeurs peut aussi être source de dilemmes.

C'est pourquoi, à nos yeux, les dilemmes éthiques ne sont pas des aberrations; ils constituent en fait un phénomène normal de notre vécu personnel ou professionnel. Il importe de ne pas assimiler les dilemmes à des problèmes. Rien ne sert de tenter d'étouffer ou de supprimer les dilemmes, puisqu'ils seront toujours présents. En fait, la meilleure solution est de faire face rapidement aux dilemmes, avant qu'ils ne se transforment en problèmes.

Les rôles multiples de la science et des scientifiques

Les scientifiques qui travaillent aujourd'hui dans la fonction publique sont tenus de jouer plusieurs rôles, de porter plusieurs « chapeaux ». Ainsi, on attend des chercheurs scientifiques d'Environnement Canada qu'ils jouent le même rôle que les universitaires, en menant des recherches originales et en publiant dans des revues scientifiques. À ce titre, ils tirent profit de leurs années de formation universitaire structurée et adhèrent aux valeurs et traditions du milieu universitaire. Cependant, contrairement à leurs collègues du milieu universitaire, ils sont également des fonctionnaires et, en cette qualité, ils doivent aussi adhérer aux valeurs et aux traditions de la fonction publique, qui leur imposent des exigences dont n'ont pas à tenir compte leurs collègues universitaires. En outre, depuis l'Examen des programmes du milieu des années 1990, un grand nombre de scientifiques d'Environnement Canada se trouvent à évoluer dans un contexte quasi industriel qui met l'accent sur des valeurs et des traditions différentes, par exemple sur le partage des coûts, le recouvrement des frais et le service à une clientèle externe. Enfin, toute l'activité scientifique gouvernementale se déroule dans un contexte politique qui, indirectement du moins, oblige les organisations et le personnel scientifiques à tenir compte des implications politiques de leurs recherches et complexifie de ce fait leur travail.

De toute évidence, les scientifiques fonctionnaires doivent trouver un équilibre entre les impératifs divergents de systèmes de valeurs beaucoup plus nombreux que ceux imposés à leurs collègues universitaires ou industriels. En effet, les scientifiques industriels et universitaires ne doivent adhérer qu'à un seul système de valeurs, alors que leurs homologues du secteur public doivent trouver le moyen de jongler avec plusieurs systèmes de valeurs, souvent incompatibles.

En outre, lors de leur embauche initiale, Environnement Canada passe un « contrat » implicite avec ses chercheurs. Cependant, les attentes inhérentes au contrat implicite passé avec les scientifiques recrutés il y a, disons 20 ans, ne sont pas les mêmes que les attentes rattachées au contrat implicite d'aujourd'hui. Il y a une vingtaine d'années, on demandait essentiellement aux scientifiques de ne porter qu'un seul chapeau, celui de chercheurs universitaires mais évoluant dans un contexte gouvernemental. Aujourd'hui, ils doivent porter plusieurs chapeaux. Concrètement, les modalités d'emploi ont changé avec le temps. Il faut s'attendre à ce que certaines personnes, recrutées en vertu d'une série de prémisses (p. ex., dans les années 1970 ou 1980), aient de la difficulté à s'adapter à la réalité d'aujourd'hui. En fait, c'est exactement le type de sentiments qu'ont exprimé bon nombre des scientifiques ayant participé aux ateliers.

Le tableau 3 illustre la façon dont différents rôles s'accompagnent de différentes valeurs, qui peuvent quelquefois entrer en conflit.

Tableau 3. Comparaison des valeurs dans différents contextes

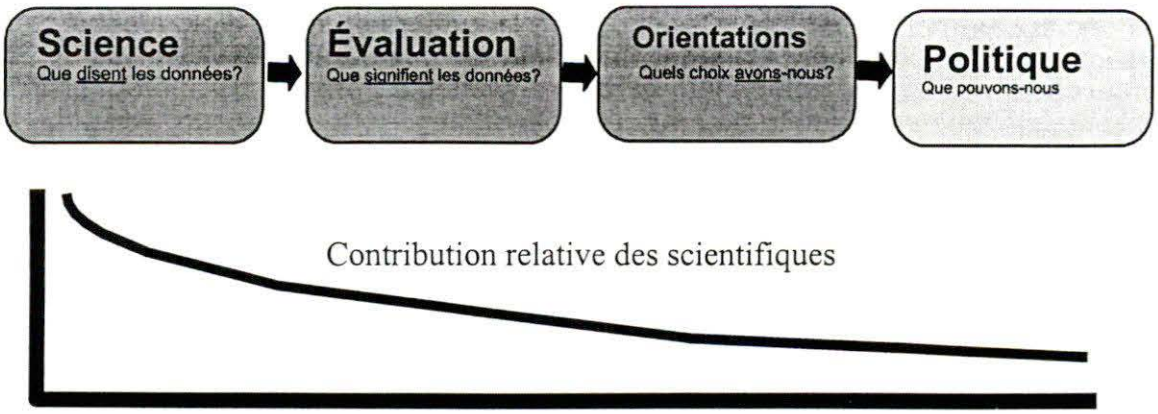
Valeurs universitaires	Valeurs du service public	Valeurs industrielles	Valeurs politiques
• Quête de la vérité • Ouverture • Curiosité • Esprit critique • Impartialité • Partage du savoir • Réticence à prévoir/ projeter • Reconnaissance du travail effectué	• Service/ loyauté au public • Valorisation du bien public • Neutralité • Anonymat	• Motivation par le profit • Partage restreint du savoir (p. ex., protection de la PI) • Confidentialité • Récompenses personnelles • Valorisation du client externe	• Évitement des conflits • Recherche du compromis • Image positive • Suppression des mauvaises nouvelles • Apparence de certitude

La filière science-évaluation-orientations-politique

Quelle est la relation entre l'exécution de travaux scientifiques et la formulation de grandes orientations au gouvernement? Comment la science se traduit-elle en orientations? Dans une perspective de valeurs et d'éthique, ce sont là des questions importantes. De nombreux chercheurs d'Environnement Canada se disent déçus de ne pas voir leurs opinions scientifiques traduites en principes généraux, ou encore de voir occasionnellement des grandes lignes directrices venir contredire la preuve scientifique.

Par exemple, un chercheur convaincu de la solidité et de la validité des preuves scientifiques apportées par ses recherches quant à la réalité du réchauffement planétaire peut être mécontent de constater que le gouvernement en tient insuffisamment compte dans la position défendue dans les négociations internationales. Ou encore, un chercheur dont les recherches signalent qu'une espèce végétale ou animale disparaît à un rythme alarmant peut vouloir que le gouvernement agisse plus dynamiquement pour en protéger l'habitat. Ces exemples de dilemmes scientifiques abondent, en nombre comme en diversité. Ce qu'ils ont de commun, c'est le sentiment de déception qu'ils engendrent chez de nombreux scientifiques, d'après qui les décideurs devraient davantage prêter attention à la science dans l'élaboration des principes directeurs gouvernementaux. À notre avis, ce sentiment est en partie attribuable à l'incompréhension, par les scientifiques, de l'interface entre l'exécution des travaux scientifiques et la formulation des grandes orientations.

Le continuum exécution des travaux scientifiques - formulation des grandes orientations



Le genre de recherches menées typiquement à Environnement Canada produit des données scientifiques – concentrations de dioxyde de carbone, relevés d'habitats, fluctuations de température, etc. Sur le plan scientifique, ces données sont nécessairement fragmentaires et ne sont que de petites pièces dans un vaste puzzle : y a-t-il vraiment un réchauffement de la planète? Quels en sont les mécanismes? Est-ce un phénomène naturel ou anthropique? Quels sont les paramètres d'incertitude?

Pour donner un sens aux données, pour en comprendre la signification, il faut mettre en place un procédé distinct : l'évaluation. Souvent, l'évaluation scientifique doit puiser ses données dans de nombreuses sources différentes, et non pas uniquement dans les recherches d'Environnement Canada. Alors que les données scientifiques (qui portent après tout sur des faits scientifiques) sont relativement non ambiguës, leur évaluation peut s'avérer beaucoup moins exacte et se prêter à diverses interprétations. Cependant, une fois que la communauté scientifique a atteint un consensus sur l'évaluation des données, p. ex., sur l'existence ou non du réchauffement planétaire et ses causes, il reste encore, pour le gouvernement, à choisir une ligne de conduite parmi les diverses orientations ou options qui s'offrent à lui. La conversion en orientations de ces données et de leur évaluation ouvre la porte à une série totalement différente de considérations, d'ordre non seulement scientifique, mais aussi économique et social. Ces considérations mènent elles-mêmes à une plus grande interprétation et à une plus grande incertitude que les données comme telles ou leur évaluation. Enfin, le processus politique doit passer en revue les diverses options stratégiques et évaluer, sous un angle politique, les décisions qu'il est pratique de prendre et possible d'appliquer. Dans ce contexte, les politiciens doivent incorporer à l'équation une autre série de facteurs : gains ou pertes d'emplois; politique budgétaire; relations internationales; politique locale; etc.

Plus on progresse le long du continuum science-évaluation-orientations-politique, plus il faut faire des choix et des interprétations, et moins la contribution des scientifiques est importante. Alors que les scientifiques sont presque exclusivement responsables de la collecte des données et jouent aussi un rôle de premier plan dans l'évaluation scientifique, la formulation des grandes orientations (options) relève normalement d'une autre communauté dans l'appareil gouvernemental. Lorsque des choix politiques difficiles doivent être faits, la science ne représente qu'un facteur dans un complexe amalgame de faits et d'intérêts divergents. Alors que la science tolère peu l'ambiguïté,

la politique est, à de nombreux égards, l'art de gérer l'ambiguïté. Les deux notions doivent cohabiter tant bien que mal.

Dans le monde des sciences politiques ou de l'administration publique, il ne s'agit pas là d'idées particulièrement originales. Cependant, à la lumière de notre dialogue avec les scientifiques d'Environnement Canada, il est clair que ces derniers comprennent mal ce processus[13]. Et, en raison de leur méconnaissance du processus par lequel leur activité scientifique est traduite en grandes orientations – ou, s'ils le connaissent, de leur désaccord quant aux choix qui sont faits – les scientifiques sont mécontents de leur rôle. De nombreux scientifiques aimeraient que le monde des orientations et de la politique soit aussi rigoureux que le monde scientifique. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas.

Exemples de dilemmes scientifiques

Les participants ont cité en exemple de nombreux dilemmes scientifiques qu'ils rencontrent dans leur travail. En voici un échantillon :

Dilemme type 1 : Déclin des normes?

Certains employés déplorent ce qu'ils perçoivent comme un déclin des normes régissant la recherche et la science internes, avec les conséquences qui en découlent pour la qualité du travail et le service au public. Dans certains cas, ils estiment que la diminution des ressources (qui a suivi l'Examen des programmes) les a amenés à assouplir leurs normes, ce qui s'est répercuté sur la qualité et la validité de leurs recherches et de leurs données. Le phénomène touche également la qualité des produits et des services à valeur ajoutée vendus au public (via le recouvrement des coûts).

Un autre problème est dû au fait que certains employés se sentent poussés à porter des jugements sur des questions particulières (p. ex., des évaluations environnementales) sans disposer d'une information complète. À titre de scientifiques, ils ont l'habitude de faire des affirmations avec un taux de confiance de 95 %, ce qui est incompatible avec la nécessité de porter des jugements (stratégiques) basés sur une « prépondérance de la preuve » plutôt que sur un degré de confiance. Certains scientifiques ayant été appelés à agir comme témoins experts ont déclaré ne pas se sentir à l'aise dans ce rôle puisqu'ils n'avaient pas mené la recherche nécessaire pour porter un jugement d'expert sur la question à l'étude.

Dilemme type 2 – Conséquences du recouvrement des coûts

L'importance croissante accordée au recouvrement des coûts, que ce soit par la vente de produits d'information ou par un recours accru à des partenariats avec d'autres ministères fédéraux ou des groupes de l'extérieur (par exemple, les associations industrielles), s'accompagne inévitablement d'une incitation à adopter les valeurs et l'éthique de ces organisations externes. Plus leur financement dépend de groupes

---

[13] Cela pourrait changer dans un proche avenir, puisque le Comité de la gestion des sciences et de la technologie d'Environnement Canada est en train de mettre en application le cadre fédéral applicable aux avis en matière de S-T.

externes, plus les scientifiques d'EC ont l'impression de devoir jouer selon les règles du bailleur de fonds externe. Selon l'expression d'un employé, « la course au fric engendre de mauvaises décisions ».

Dilemme type 3 –Publier ou périr

La productivité, la créativité, la reconnaissance et l'influence sont, en théorie, les critères de promotion dans la catégorie RES (chercheurs). Cependant, aux yeux de certains chercheurs, la productivité est trop souvent le seul facteur pris en compte, ce qui encourage la publication de nombreux articles médiocres, plutôt que d'un nombre moindre d'articles de grande qualité. La survalorisation de la productivité influence également le choix des travaux du groupe RES – à moins de mener vraisemblablement à la publication d'un article, un thème par ailleurs important risque d'être délaissé. Dans certains cas, des gestionnaires n'ayant pas participé directement à la recherche demandent que leur contribution soit reconnue, alors que le personnel de soutien y ayant considérablement contribué n'obtient aucun crédit.

Par ailleurs, certains employés estiment que le déclin des ressources et des activités de recherche a pour effet de miner leur crédibilité comme experts scientifiques, puisqu'ils mènent moins de recherches originales. Comme l'a expliqué un membre du groupe RES, « si je ne publie pas, je deviens un bureaucrate ».

Dilemme type 4 – Frontières artificielles

Certains employés sont d'avis que leur description de travail (p. ex., les biologistes) leur impose des contraintes artificielles dans leur travail quotidien. De nombreux biologistes mènent des recherches scientifiques alors que leur description de travail ne prévoit rien à cet égard.

Dilemme type 5 – Rôles des gouvernements fédéral et provinciaux

Les employés scientifiques et techniques d'EC sont des fonctionnaires dévoués, qui se perçoivent comme des protecteurs, ou à tout le moins des porte-parole, de l'environnement. Il leur arrive de se trouver dans des situations où, d'après eux, leurs homologues provinciaux sont empêchés d'exercer leurs responsabilités dans des situations particulières, ou hésitent à le faire (p. ex., dans le cas des évaluations environnementales). Dans les situations où, à leur avis, les autorités provinciales n'assument pas adéquatement leurs responsabilités, ils se disent déçus de ne pouvoir intervenir à moins que des responsabilités fédérales explicites ne soient en cause. Les scientifiques d'EC ont de la difficulté à expliquer aux groupes écologistes locaux pourquoi la répartition des responsabilités environnementales les empêche d'agir dans certains cas.

Dilemme type 6 – Survalorisation des avantages

Certains employés ont déploré le fait que le Ministère a tendance, dans certains cas, à exagérer les avantages d'une option donnée, par exemple pour faire financer une acquisition particulière. Il en a été ainsi du radar Doppler, dont on a exagérément vanté les capacités auprès du public alors que les spécialistes étaient beaucoup plus conscients de ses limites quant à la prévision de temps violent.

Dans le même esprit, certains employés pensent que certaines des décisions du Ministère sont motivées par un esprit de clocher plutôt que par le souci d'agir correctement.

Dilemme type 7 – Déplacement des priorités et des valeurs

Dans la foulée de la tragédie de l'eau à Walkerton, certains employés ont prévu une priorisation non motivée des recherches sur l'eau (chimie de l'eau), qui se fera au détriment des autres secteurs importants puisqu'aucune ressource additionnelle ne sera injectée. Pour eux, ce phénomène est symptomatique de la réorientation des priorités ministérielles et du désarrimage entre la temporalité des priorités ministérielles et la pérennité des valeurs environnementales. Certains employés se disent ainsi gênés de la position molle défendue par le Canada aux négociations d'Ottawa sur le Protocole de Kyoto. Comme le dit l'un d'entre eux, « la culture organisationnelle change tous les trois ans ».

Dilemme type 8 – Information du public

Divers scientifiques s'inquiètent des dilemmes réels ou potentiels pouvant découler de leur rôle de communication publique. Essentiellement, le problème survient lorsqu'un employé qui ne souscrit pas à la position du gouvernement sur une question de politique particulière se sent obligé de défendre cette position lorsqu'il est interviewé par les médias. Ainsi, face à la question « Croyez-vous que le gouvernement en fasse assez pour régler le problème X? », ils peuvent personnellement et professionnellement estimer que le gouvernement n'en fait pas assez, mais, contrairement à leurs collègues du milieu universitaire, ils ne peuvent pas vraiment exprimer leurs inquiétudes personnelles. Certains employés font état de l'inconfort suscité par « ce qu'il faut dire publiquement et ce qu'on sait », par la dissonance entre « votre crédibilité/connaissance et la manipulation médiatique opérée par le Ministère. Ils reconnaissent ainsi une des valeurs (occultes) de la fonction publique, c'est-à-dire tout faire pour empêcher le Ministre de « mal paraître ». « Sommes-nous interviewés à titre personnel, ou en tant que représentants d'Environnement Canada? »

Dilemme type 9 – Accorder le geste à la parole

Lors d'un atelier, bon nombre des participants ont évoqué l'apparent désintérêt du Ministère pour la cause environnementale comme un important problème de valeurs et d'éthique. De plus en plus, le fait que le ministère le plus étroitement associé à la protection de l'environnement ne pratique pas ce qu'il prêche suscite un cynisme croissant chez son propre personnel. Comme l'a souligné un participant, « l'environnement n'est pas pris au sérieux ici ». D'autres participants se sont dits déçus qu'EC ne reflète pas leurs propres valeurs personnelles vis-à-vis de l'environnement et ont indiqué que cela pourrait les amener à chercher du travail ailleurs.

Autres dilemmes types

Voici, en abrégé, d'autres exemples de dilemmes scientifiques rencontrés par les participants aux ateliers. Certains exemples recoupent des dilemmes déjà mentionnés.

Changement de rôles

- Les valeurs des clients peuvent diverger des nôtres (de celles d'EC)
- Qui sont nos clients, à Environnement Canada?
- Conflits entre les intérêts commerciaux, les valeurs de la fonction publique et le Ministère
- Les partenariats causent toutes sortes de problèmes
- Comment fonctionner dans un rôle de chercheur hybride (universitaire et industriel)?
- Comment choisir des partenaires?
- Quelles sont exactement les responsabilités du scientifique?
- Obligation de cumuler trop de fonctions

Représenter la politique gouvernementale

- Les informations qui sortent d'Environnement Canada sont présentées sous un jour favorable
- Politique de communications – besoin d'une clarification
- Comment préparer l'information pour divulgation – quoi inclure et quoi exclure? (musellement)
- La loyauté – envers qui?

La propriété intellectuelle : à qui appartient-elle?

- Scientifiques qui retiennent l'information pour la publier ultérieurement et ne la rendent pas rapidement accessible au public – ou à d'autres scientifiques

Promotion et reconnaissance

- Publier ou périr
- Comment régler la répartition, entre l'individu et l'organisation, des retombées financières découlant des brevets

Leadership et gestion

- Manque de leadership et prise de décisions au coup par coup
- Érosion de la culture scientifique dans l'organisation
- Manque de planification menant à une gestion de crise
- Manque de coordination entre les gestionnaires et les chercheurs
- Incompréhension du principe de précaution sur le plan opérationnel
- Érosion de la loyauté

Ressources appropriées

- Nécessité d'honorer un nombre croissant d'accords internationaux avec des budgets qui diminuent
- L'alourdissement de la charge de travail se conjugue à la diminution des fonds pour créer des problèmes de valeurs et d'éthique.

Le fait qu'un si grand nombre d'employés aient soulevé tant de dilemmes en matière de valeurs et d'éthique scientifiques signifie-t-il qu'il y a une crise des valeurs et de l'éthique à Environnement Canada? D'après nous, c'est exactement le contraire. Citons

ici un participant aux ateliers, selon lequel « Dans le domaine scientifique, nous faisons face quotidiennement à des questions de valeurs et d'éthique ». (Nous sommes convaincus qu'on obtiendrait les mêmes résultats dans tout organisme ou ministère fédéral à vocation scientifique qui mènerait un exercice similaire.) Le fait est que, dans un contexte de politiques publiques, la recherche scientifique représente une entreprise complexe qui place continuellement tous les intervenants devant des dilemmes de valeurs et d'éthique. Alors que les chercheurs universitaires et industriels ne doivent assumer qu'au plus deux rôles (en tant que chercheurs universitaires et industriels), les chercheurs fonctionnaires doivent cumuler jusqu'à quatre rôles différents (universitaire, fonctionnaire, industriel, politique), ce qui pourrait fort bien expliquer pourquoi les employés semblent confrontés à de si nombreux dilemmes.

Il y aurait lieu de s'inquiéter beaucoup plus si les employés avaient affirmé ne rencontrer aucun dilemme et se disaient satisfaits du statu quo, ce qui serait la marque d'un groupe d'individus et d'une organisation qui seraient réellement dénués de valeurs fondamentales et de code d'éthique. À nos yeux, le fait que le personnel d'Environnement Canada était si disposé à exposer ses dilemmes doit être interprété comme un signe très positif de leur volonté d'agir correctement. (Bien que, par essence, la manière correcte d'agir ne soit pas toujours manifeste dans un dilemme de valeurs et d'éthique.) Tout compte fait, nous estimons que l'existence d'un dialogue franc est le signe d'une organisation scientifique en bonne santé, d'une organisation qui est prête à remettre en question ses valeurs et son éthique et à réfléchir sur leur mise en application quotidienne.

Par conséquent, le défi pour les gestionnaires d'Environnement Canada est de stimuler et d'orienter la discussion et les débats, et non de les étouffer. Les gestionnaires pour qui la discussion légitime des problèmes éthiques de leur personnel est un signe de « problèmes » dans l'organisation, et qui tentent de supprimer une telle discussion, sont contreproductifs. Les dilemmes de valeurs et d'éthique sont inhérents à l'activité scientifique et technologique, particulièrement dans un contexte de politiques publiques. La meilleure façon d'y faire face est par une discussion, un dialogue et un débat francs. À terme, la suppression du débat créera, au niveau des valeurs et de l'éthique, un vide qui s'avérera à long terme beaucoup plus dommageable pour l'organisation.

Il faut souligner à son honneur qu'EC a créé un milieu de travail où les employés se sentent libres de discuter de leurs dilemmes avec leurs superviseurs. Le Sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux a révélé que les employés d'Environnement Canada approuvaient dans une forte proportion l'énoncé suivant : « Je crois pouvoir être en désaccord avec mon(ma) supérieur(e) immédiat(e) sur le plan du travail sans crainte de représailles.[14] ». Cependant, les employés étaient plus hésitants à croire que « [...] la haute direction va s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés (dans le sondage)[15] ».

Conclusions

Voici donc les conclusions que nous tirons des ateliers tenus avec le personnel d'Environnement Canada.

---

[14]Entièrement d'accord = 26 %; Plutôt d'accord = 48 %

[15]Entièrement d'accord = 7 %; Plutôt d'accord = 30 %

1 – Les dilemmes font partie de l'état normal des choses

Considérant l'abondance et la diversité des dilemmes de valeurs et d'éthique soulevés par les participants aux ateliers, nous estimons que les dilemmes font partie intégrante de l'activité scientifique, spécialement dans un contexte gouvernemental. D'après notre expérience, l'activité scientifique vient, de façon intrinsèque, accentuer le potentiel de dilemmes sur le plan des valeurs et de l'éthique que présente le monde déjà complexe de l'administration publique. Les scientifiques fonctionnaires – une catégorie où nous incluons tous ceux qui mènent de la R-D et des activités scientifiques apparentées – sont continuellement confrontés à des dilemmes d'éthique, encore plus, probablement, que leurs collègues universitaires ou industriels.

Les dilemmes sont le fruit d'une grande variété de situations. Ils résultent quelquefois de l'évolution même des capacités scientifiques et technologiques; on pense entre autres aux nouvelles techniques qui permettent des créer des organismes génétiquement modifiés (OGM). Ils peuvent aussi résulter de l'incompatibilité à l'intérieur même des systèmes de valeurs, ou de l'incompatibilité entre les nombreux et différents systèmes de valeurs qui coexistent dans un contexte d'administration publique. Si la situation d'EC peut être considérée comme typique (et nous croyons qu'elle l'est), l'activité scientifique en milieu gouvernemental peut engendrer une infinité de dilemmes de valeurs et d'éthique. Cette situation est peut-être plus près de la réalité qu'on ne voudrait bien le croire.

2 – Les employés d'EC se fixent des normes et des valeurs élevées

Si le personnel scientifique d'EC doit composer avec de si nombreux dilemmes, c'est justement parce que ses normes et ses valeurs personnelles et professionnelles sont exigeantes. Il s'agit là d'un constat très clair qui découle des ateliers tenus avec des employés de différents secteurs et paliers du Ministère. De fait, s'ils ne se fixaient pas de normes aussi strictes, les employés connaîtraient beaucoup moins de dilemmes; peu de choses les troubleraient dans leur travail. Nous sommes convaincus que le personnel d'EC s'efforce tout à la fois d'agir correctement et de la bonne façon.

Nous accordons beaucoup d'importance à ce point, qui touche l'essence même de la façon dont les organisations doivent traiter les préoccupations de leurs employés. Tout dialogue sur les valeurs et l'éthique scientifiques doit commencer par une reconnaissance de la validité des préoccupations du personnel, lesquelles reposent sur des principes chèrement défendus et de strictes normes de comportement. À maintes reprises, les employés d'EC nous ont déclaré que leur principale allégeance était au « bien public » et à l'« environnement », puis au service à la population canadienne. C'est là le signe d'un effectif motivé et bien intentionné. « Je travaille pour la population » est un commentaire qui est revenu comme un leitmotiv dans les ateliers. Cependant, de nombreux employés hésitent davantage à reconnaître qu'ils travaillent également pour le gouvernement du Canada et qu'ils sont liés par d'autres conditions d'emploi. Dans l'ensemble, toutefois, Environnement Canada devrait être fier de son personnel et de ses normes de conduite élevées.

Par ailleurs, les employés d'Environnement Canada ont une idée claire des valeurs et de l'éthique (scientifiques) qu'ils veulent privilégier et qu'ils souhaitent voir le Ministère

adopter. Ils sont satisfaits du comportement d'Environnement Canada pour la majorité de ces valeurs, mais estiment que d'autres valeurs doivent être mises en lumière, renforcées ou appliquées plus uniformément. Bien que peu d'employés accuseraient le Ministère de déroger à l'éthique, la nature exacte des valeurs et de l'éthique ministérielles demeure entourée d'un grand flou.

3 – Répondre aux attentes des employés

Bon nombre des dilemmes évoqués par les employés lors des ateliers sont dus au fait qu'à leurs yeux, le « système » ne partage pas les valeurs personnelles et professionnelles qu'ils ont à cœur. De nombreux employés refusent tout compromis à cet égard. Dans certains cas, ils attribuaient les dilemmes à des problèmes inhérents au système de valeurs et d'éthique en place dans leur propre unité de travail. C'est exactement ce qui se produit lorsque les gestionnaires favorisent l'abondance des publications au détriment de la qualité, sans égard aux lignes directrices sur les promotions. Quelquefois, ils expliquaient les dilemmes par l'écart entre le geste et la parole d'Environnement Canada au sujet de la nécessité de privilégier tout d'abord l'environnement. On a, par exemple, cité la difficulté d'obtenir de l'espace supplémentaire pour garer les bicyclettes. Une autre série de dilemmes était expliquée par le manque de ressources nécessaires pour mener des recherches de qualité. À cet égard, plusieurs employés ont déploré le fait d'avoir à diffuser au public des « données médiocres ». Enfin, d'autres dilemmes étaient attribués aux compromis politiques et à la prise de décisions que les scientifiques désapprouvent. On a ainsi cité la mollesse de la position canadienne dans les négociations internationales sur le réchauffement planétaire. De nombreux scientifiques accusent le « système » de ne pas être assorti d'un cadre de valeurs et d'éthique fort et cohérent, ou d'être incapable d'appliquer rigoureusement son cadre actuel de valeurs et d'éthique.

4 – L'évolution du rôle de la science au gouvernement

L'activité scientifique gouvernementale se complexifie toujours davantage, tandis que les scientifiques fonctionnaires doivent jouer des rôles nouveaux et différents. Ainsi, les scientifiques recrutés il y a de nombreuses années ne devaient exercer qu'un rôle de chercheur scientifique au sens strict du terme, alors qu'aujourd'hui bon nombre d'entre eux sont chargés de recherches industrielles. Implicitement, de nombreux scientifiques établis sont d'avis que le gouvernement a rompu le contrat d'emploi officieux qu'ils avaient initialement conclu et qu'il a changé leurs conditions initiales d'emploi. Aux dires d'un scientifique, « La culture organisationnelle change tous les trois ans ». Par contraste, les chercheurs recrutés plus récemment nous semblent plus à l'aise avec les nouvelles attentes et exigences, car c'est tout ce qu'ils ont connu.

L'activité scientifique gouvernementale a considérablement changé depuis quelques années et continuera probablement sur sa lancée à l'avenir. Cependant, de nombreux employés ne comprennent pas ou n'acceptent pas les raisons de ce changement. Beaucoup estiment que les changements leur ont été imposés sans qu'on les consulte, et sans qu'ils s'y rallient ou les acceptent. Certains craignent de débattre ouvertement de ces changements, de peur de passer pour des fauteurs de troubles.

À notre avis, le Ministère pourrait établir avec son personnel un meilleur dialogue sur l'évolution de l'activité scientifique en milieu gouvernemental. Nous constatons qu'il y a eu une tendance à expliquer le changement comme étant uniquement une conséquence de la diminution des ressources financières plutôt que comme une réaction souhaitable à la nature évolutive de la science au Canada et dans le monde. Comme pour de nombreux dilemmes, il n'y a pas de bonne ou de mauvaise façon d'aborder ces questions. Ce qui importe avant tout, c'est d'entamer avec le personnel un dialogue constant et franc sur les problèmes découlant du changement.

5 – Les directives accusent souvent du retard sur les pratiques

Pour le personnel, une source de frustration – et une source potentielle de dilemmes – est due au fait que les directives ministérielles accusent souvent un retard prononcé sur les pratiques établies. Par exemple, les nouvelles pratiques ministérielles de recouvrement des coûts et de partenariat ont commencé à être appliquées au Service météorologique (et ailleurs au Ministère) bien avant l'établissement de lignes directrices et de principes officiels. Le personnel a donc dû fonctionner sans encadrement stratégique et gérer au coup par coup les situations particulières.

L'absence de cadre stratégique officiel favorise toujours l'émergence de dilemmes. Chaque situation (avec son potentiel de créer des dilemmes) doit être abordée telle quelle, et non pas à la lumière d'une politique ministérielle cohérente. Il faut, par exemple, décider quand tarifer ou non les données et comment fixer le prix des données vendues à différents clients : étudiants, chercheurs universitaires, gouvernements provinciaux, collaborateurs internationaux, etc.

Dans les faits, les organisations ne peuvent pas toujours, avant de changer leurs façons de procéder, attendre que des politiques exhaustives aient été élaborées. Elles doivent toutefois reconnaître, dans de tels cas, que des dilemmes sont toujours susceptibles de surgir.

6 – Une mosaïque de valeurs et d'éthique scientifiques

Environnement Canada est un des premiers ministères fédéraux à aborder la question des valeurs et de l'éthique scientifiques comme formant un sous-ensemble distinct du débat sur les valeurs et l'éthique pangouvernementales. Le gouvernement fédéral s'intéresse explicitement, depuis 1995 au moins, au thème des valeurs et de l'éthique dans l'ensemble de la fonction publique, mais les travaux à cet égard n'ont généralement pas porté sur les besoins particuliers de la communauté scientifique gouvernementale. Au minimum, notre recherche révèle que les valeurs et l'éthique scientifiques représentent un enjeu important et omniprésent qui requiert une attention spéciale et qui est inadéquatement couvert par les actuels cadres ou programmes fédéraux de valeurs et d'éthique.

La situation actuelle s'apparente à une mosaïque de cadres, de lignes directrices et de principes sur les valeurs et l'éthique qui ne s'appliquent pas directement au rôle de la science en milieu gouvernemental. Les participants aux ateliers ont tous réclamé l'élaboration d'un cadre spécial de valeurs et d'éthique pour l'activité scientifique au gouvernement, ou à tout le moins à Environnement Canada. Un tel cadre devrait inclure :

- un énoncé de vision/mission pour l'activité en S-T à EC;
- un code de conduite ministériel actualisé, davantage axé sur les rôles du Ministère en matière de S-T.

7 – Besoin d'amorcer rapidement les discussions sur les valeurs, l'éthique et les rôles

Nos consultations auprès du personnel d'EC nous amènent à conclure à l'existence d'une grave lacune au chapitre de la formation à Environnement Canada (et probablement dans les autres organismes et ministères à vocation scientifique); il n'y a aucun programme d'orientation pour les nouveaux employés. En général, les nouvelles recrues scientifiques sont immédiatement mises au travail, sans qu'on les informe vraiment sur leur ministère et ses valeurs, sur la structure de l'appareil gouvernemental, le rôle de la fonction publique, les processus décisionnels, le rôle de la science dans la formulation des politiques, leur propre rôle, les valeurs et l'éthique, la manière d'envisager les dilemmes, etc. Dans le contexte actuel, les nouveaux employés entrent dans un milieu complètement dépourvu de règles d'éthique.

Nous croyons fermement qu'il faut commencer à discuter du rôle de la science, des valeurs et de l'éthique dès le moment de l'embauche des nouvelles recrues, et non après qu'elles ont été en poste – comme l'a dit un employé – depuis 20 ans. Dès leur première journée au travail, les employés sont susceptibles de connaître des problèmes de valeurs, d'éthique et de rôles, et il faut leur faire suivre un programme de formation et d'orientation qui les aidera à mieux comprendre ce qui leur arrive et à y faire face. Dans l'état actuel des choses, cependant, on s'attend à ce qu'ils assimilent, par le biais d'un système d'apprentissage informel mal défini, des informations et des connaissances critiques qu'ils conserveront tout au long de leur carrière.

Non seulement les nouvelles recrues ne bénéficient pas d'un programme d'orientation de base au début de leur carrière, mais elles n'ont pas non plus l'occasion de participer à des activités structurées, comme des cours de perfectionnement professionnel, leur permettant de s'initier aux problèmes de valeurs, d'éthique et de rôles à des moments critiques de la carrière (par exemple lorsqu'elles sont en transition vers des postes de gestion). Notre série d'ateliers sur les valeurs et l'éthique n'a pu profiter qu'à un peu plus d'une centaine des quelque 3 000 employés scientifiques du Ministère, c'est-à-dire à une minorité seulement. À notre avis, il faudrait sérieusement envisager deux initiatives :

- établir un programme d'orientation complet pour les nouveaux employés scientifiques, éventuellement de concert avec les cinq autres ministères voués aux ressources naturelles;
- offrir aux employés des occasions de perfectionnement professionnel tout au long de leur carrière, pour les amener à réfléchir sur les questions ayant trait aux valeurs, à l'éthique et aux rôles.

8 – Un « terrain neutre » de discussion sur les valeurs et l'éthique

Une bonne façon de créer un climat propice au dialogue à Environnement Canada serait d'établir un « terrain neutre » pour la discussion des questions de valeurs et d'éthique. Nos ateliers ont révélé un vif intérêt à l'égard du dialogue, mais aussi, chez

de nombreux employés, la crainte de passer pour des fauteurs de troubles s'ils entretiennent des désaccords intellectuels légitimes, même avec les gestionnaires les mieux intentionnés. Les employés aimeraient qu'il existe un mécanisme de dialogue qui soit neutre, leur permettant d'exprimer leurs préoccupations, spécialement lorsqu'ils ont des problèmes de communication avec leur supérieur immédiat. Dans le même esprit, une des principales raisons ayant motivé les employés à participer aux ateliers était le désir de partager leurs expériences avec des collègues d'autres secteurs du Ministère. Nous nous attarderons sur ce point dans la section des recommandations.

9 – Les gestionnaires doivent prendre l'initiative

De nombreux participants ont souligné que, sur le plan des valeurs et de l'éthique, l'exemple doit venir des dirigeants. En effet, beaucoup d'employés croient, à tort d'après nous, que plus un gestionnaire est éloigné de l'activité scientifique quotidienne, plus il est forcé de compromettre ses valeurs et son éthique. Quoi qu'il en soit, tout le monde reconnaîtra au moins que, dans toute organisation, ce sont les gestionnaires qui donnent le ton aux valeurs et à l'éthique. À ce titre, ils assument une responsabilité particulière. Cependant, les gestionnaires se tournent vers leurs propres supérieurs pour connaître la priorité accordée par l'organisation à différents enjeux. L'intérêt pour les valeurs et l'éthique n'est-il qu'une mode passagère? Est-ce que l'intérêt s'émoussera dans six mois? Y a-t-il un engagement à long terme de l'organisation vis-à-vis de la question? Est-ce que l'organisation me fournira des outils qui me serviront dans mon travail?

Dans toute organisation, le virage vers l'éthique et les valeurs est à la fois un processus ascendant et un processus descendant. Cependant, l'opération doit commencer au sommet. En donnant son appui à la première série d'ateliers sur les valeurs et l'éthique en S-T, la haute direction d'EC a démontré son engagement et son intérêt dans l'exploration de ces problèmes, et les employés ont réagi de la même façon. La haute direction doit ultimement donner le ton dans l'organisation, et le personnel scrutera de près le comportement des cadres du Ministère pour déterminer la priorité qu'ils accordent à ce dossier et leur volonté d'y donner suite.

10 – La clé du succès : une communication et un dialogue permanents

La question des valeurs et de l'éthique est davantage liée à une façon de faire qu'à un produit. Les dilemmes de valeurs et d'éthique sont un état normal des choses dans l'activité scientifique gouvernementale. Cependant, les dilemmes sont beaucoup plus susceptibles de se transformer en problèmes en cas de rupture des communications et du dialogue. La majorité des employés d'Environnement Canada, ou de toute autre organisation de grande taille, sont très éloignés des points décisionnels supérieurs, et le processus de prise de décisions demeure mal compris pour bon nombre d'entre eux. Dans la fonction publique, la science et le conseil scientifique ne forment qu'un aspect de la filière décisionnelle. La méconnaissance des processus décisionnels engendre un sentiment d'irritation chez les employés, particulièrement lorsqu'à leurs yeux les décisions vont à l'encontre de leurs propres opinions personnelles ou professionnelles.

Pour faire en sorte que soient bien comprises les raisons sous-jacentes aux grandes décisions prises par le Ministère, quoi de mieux qu'un dialogue permanent entre les cadres et le personnel. Cela ne signifie pas que les gestionnaires doivent faire

l'apologie de toutes les décisions ministérielles ou gouvernementales, mais plutôt qu'ils doivent, au meilleur de leurs compétences, expliquer aux employés le pourquoi des décisions, même s'ils désapprouvent eux-mêmes ces décisions. La définition même d'un dilemme est qu'il ne comporte pas de solution unique et entièrement satisfaisante et que toute action peut faire des gagnants et des perdants. Dialoguer ne signifie pas simplement expliquer le comment et le pourquoi des décisions, il faut également donner sérieusement suite aux dilemmes et problèmes éthiques légitimes des employés. Il n'y a pas de meilleure façon d'exacerber les dilemmes que d'éviter le de dialogue, et le dialogue est un processus bilatéral.

Recommandations

La mise en branle de ce projet par Environnement Canada a constitué l'amorce d'un important dialogue avec son personnel. Les employés s'attendent maintenant du Ministère qu'il donne suite de manière concrète à cette première série de consultations. Voici un certain nombre d'initiatives que nous suggérons à la haute direction.

1 – Nommer un responsable

En avalisant la tenue de la récente série d'ateliers, le Ministère signalait à son personnel qu'il souhaite donner la priorité aux valeurs et à l'éthique. Le personnel scientifique d'Environnement Canada souhaite maintenant que la haute direction donne suite aux résultats du dialogue et fasse progresser le dossier des valeurs et de l'éthique en matière scientifique. Toute inaction à cet égard jettera un doute sur la détermination du Ministère dans ce dossier.

Pour permettre au Ministère de continuer sur sa lancée, nous lui recommandons de confier à une personne en particulier la responsabilité des activités opérationnelles entourant la question des valeurs et de l'éthique. Cette personne devrait relever directement d'un ou de plusieurs « champions » de la haute direction. Elle devrait élaborer un plan de travail annuel, assorti d'objectifs et de résultats mesurables, et disposer d'un budget suffisant pour le mettre en œuvre. Il serait bon d'explorer la possibilité de confier cette responsabilité à un scientifique retraité ou émérite, qui connaît bien le Ministère et qui jouit d'une grande crédibilité personnelle. Cette personne pourrait envisager de former parmi le personnel un comité consultatif ou un groupe de travail bénévole, qui s'occuperait des activités touchant les valeurs et l'éthique.

2 – Élaborer un cadre d'éthique en matière de S-T centré sur l'employé

EC devrait créer un comité d'employés bénévoles et intéressés (voir la section précédente), qui dresserait un cadre ministériel d'éthique en matière de S-T. Tel que mentionné précédemment, ce cadre comprendrait :

- un énoncé de vision/mission pour l'activité des S-T à EC;
- un code de conduite ministériel actualisé, davantage axé sur les rôles du Ministère en matière de S-T.

Dans l'établissement de ce cadre, le comité consultatif devrait mener de vastes consultations à EC, et possiblement au sein d'autres organismes ou ministères à vocation scientifique, pour connaître les meilleures pratiques.

3 – Créer un espace neutre pour la consultation, le dialogue et le débat

Un des défis que doit relever EC est de créer un espace neutre où les employés pourront exposer sans crainte de représailles leurs problèmes de valeurs et d'éthique. Il s'agit là d'un concept facile à formuler mais difficile à appliquer. Certains employés auront toujours tendance à mettre en doute la neutralité et l'indépendance d'un cadre de valeurs et d'éthique qui a été mis sur pied par la haute direction. Cela dit, il nous semble utile d'explorer un certain nombre de possibilités, individuellement ou collectivement.

- Consacrer une chronique du bulletin ministériel à la question des valeurs et de l'éthique.

  À l'instar de la chronique *Ethics 101* du *Globe & Mail*, on publierait dans le bulletin interne d'Environnement Canada (*Parlons vert*) une chronique régulière où les employés pourraient, sous le couvert de l'anonymat, faire état de leurs dilemmes sur le plan des valeurs et de l'éthique. Les autres employés d'EC seraient invités à en discuter et à formuler des suggestions. Ou encore, on pourrait diffuser une version électronique de la chronique sur le réseau Intranet du Ministère (*InfoRoute*).

- Réseau consultatif sur les valeurs et l'éthique

  Ce réseau consultatif serait composé d'individus intéressés, par exemple des membres du comité consultatif bénévole du Ministère (voir la recommandation 1), des employés ayant participé à un atelier de perfectionnement professionnel (voir la recommandation 5) ou des scientifiques émérites bénévoles[16]. Il serait chargé d'organiser des discussions sur les valeurs et l'éthique au Ministère (p. ex., des info-lunchs), où l'on explorerait divers dilemmes à l'aide d'études de cas. Les employés qui estiment que leurs dilemmes sont inadéquatement pris en compte dans leur unité de travail auraient l'occasion d'en discuter avec un conseiller bénévole local, qui les informeraient des avenues qui s'offrent à eux. Si le conseiller estime que la situation justifie une intervention directe, il serait habilité (avec l'accord de l'employé concerné) à signaler le problème à la haute direction.

- Un conseiller spécialiste ou médiateur ministériel sur les valeurs et l'éthique scientifiques

  Une troisième solution serait de nommer un individu impartial qui servirait de conseiller spécialiste ministériel en matière de valeurs et d'éthique scientifiques. Cette personne serait à l'écoute des doléances des employés et les conseillerait sur les options possibles. Avec l'aval de l'employé concerné, le conseiller serait autorisé à soumettre les préoccupations de ce dernier à la haute direction. De

---

[16]Les chercheurs émérites pourraient toucher une légère compensation financière pour leur contribution.

plus, on pourrait l'autoriser à publier des rapports écrits sur ses constatations, rapports qui seraient distribués dans tout le Ministère. Idéalement, le conseiller ministériel épaulerait le réseau consultatif sur les valeurs et l'éthique et s'occuperait des questions importantes d'intérêt panministériel qui lui seraient soumises par un membre du réseau de bénévoles. Dans les faits, le réseau de bénévoles serait le point de contact local pour les problèmes de valeurs et d'éthique, tandis que le conseiller/médiateur ministériel s'occuperait des cas plus complexes.

4 – Élaborer un programme d'orientation et un guide pour le personnel

Nous recommandons à Environnement Canada d'élaborer pour ses nouveaux employés un programme d'orientation exhaustif, qui pourrait être offert, éventuellement en collaboration avec les cinq autres ministères voués aux ressources naturelles, trois ou quatre fois par année. Les nouveaux employés seraient tenus de suivre ce programme, durant leur mandat d'emploi initial. Ce programme comporterait une solide composante couvrant diverses questions importantes que toute nouvelle recrue devrait connaître : rôle de la science, valeurs et éthique scientifiques, fonctionnement de l'appareil gouvernemental, continuum science-grandes orientations, etc.

Dans le cadre de ce programme d'orientation, il faudrait également rédiger un guide couvrant plusieurs des aspects mentionnés ci-dessus et qui servirait de référence aux employés tout au long de leur carrière au Ministère.

5 – Formation/ressources en ligne sur les valeurs et l'éthique

Dans le cadre de l'initiative du Gouvernement en ligne, EC devrait envisager d'éduquer l'ensemble de son personnel sur les valeurs et l'éthique scientifiques au moyen d'un programme de formation en ligne, qui présenterait toutes les ressources disponibles. Cette formation comporterait des modules d'orientation axés sur les thèmes suivants :

- Code sur les conflits d'intérêts
- Valeurs de la fonction publique
- Accès à l'information
- Santé et sécurité au travail
- Cadre pour la formulation de conseils en S-T
- LCPE
- Utilisation d'Internet
- Politique sur le harcèlement sexuel
- Partenariat et collaboration
- Propriété des données et du droit d'auteur
- Relations avec les médias
- Passation de contrats avec des fournisseurs

Cette formation en direct comprendrait également une fonction permettant aux employés de communiquer les uns avec les autres partout au pays au sujet des questions de valeurs et d'éthique à EC. On pourrait, entre autres, présenter des études de cas et des exemples de dilemmes pouvant survenir au travail, que les employés seraient invités à commenter.

6 – Créer des possibilités de perfectionnement professionnel

Il faudrait offrir régulièrement aux gestionnaires et aux employés des ateliers sur les valeurs et l'éthique, durant toute l'année, dans le cadre de leurs plans individuels de perfectionnement professionnel. Les participants aux ateliers auraient l'occasion de devenir des conseillers bénévoles et de contribuer à d'autres activités ministérielles sur les valeurs et l'éthique.

7 – Établir des canaux clairement définis

Nous recommandons qu'Environnement Canada établisse un ensemble clairement défini de procédures sur le traitement des griefs formulés par les employés au sujet des questions de valeurs et d'éthique scientifiques. Les employés veulent savoir quoi faire lorsqu'ils sont aux prises avec des dilemmes, qu'ils observent des manquements à l'éthique, etc. Au fil de notre travail, il est devenu évident que même si les employés reconnaissent l'importance d'acheminer leurs griefs par les voies appropriées, ils peuvent ignorer quelles sont ces voies. L'élaboration d'une série de procédures devrait sans doute se faire avec l'apport d'un conseiller ou d'un médiateur en valeurs et éthique scientifiques.

***