



Explorer la culture de dénonciation et la crainte de représailles au sein de la fonction publique fédérale

Sommaire

Préparé pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

Nom du fournisseur : Phoenix SPI

Numéro de contrat : 8G001-220060/001/CY

Date d'attribution du contrat : 2022-01-27

Valeur du contrat : 68 108,59 \$ (incluant les taxes applicables)

Date de présentation du rapport : 2022-03-25

Numéro d'enregistrement : POR 112-21

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :
communications@psic-ispcc.gc.ca

This report is also available in English.

Explorer la culture de dénonciation et la crainte de représailles au sein de la fonction publique fédérale

Sommaire

Préparé pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

Nom du fournisseur : Phoenix Strategic Perspectives Inc.

Mars 2022

Ce rapport de recherche sur l'opinion publique présente les résultats d'une série de neuf groupes de discussion en ligne menés avec des employés de la fonction publique du gouvernement du Canada. Les groupes de discussion ont eu lieu entre le 3 et le 10 mars 2022.

Cette publication ne peut être reproduite qu'à des fins non commerciales. Une autorisation écrite préalable doit être obtenue auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada. Pour de plus amples renseignements sur ce rapport, veuillez communiquer avec : communications@psic-ispc.gc.ca.

Numéro de catalogue : PG4-27/2022F-PDF

Numéro international normalisé du livre (ISBN) : 978-0-660-42990-8

Publications connexes (numéro d'enregistrement de la ROP : POR 112-21) : PG4-27/2022E-PDF

Numéro de catalogue (rapport final, version anglaise) : 978-0-660-42989-2

Also available in English under the title: *Exploring the Culture of Whistleblowing and the Fear of Reprisal in the Federal Public Sector*.

Sommaire

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (le Commissariat) a chargé Phoenix Strategic Perspectives (Phoenix SPI) de mener une recherche qualitative sur l'opinion publique afin d'explorer la culture de dénonciation et la crainte de représailles au sein de la fonction publique fédérale.

1. But et objectifs de la recherche

Grâce à la présente recherche qualitative, le Commissariat désirait mieux comprendre les perspectives des fonctionnaires sur la dénonciation et les représailles. Les objectifs étaient les suivants : explorer les attitudes à l'égard de la divulgation d'actes répréhensibles au sein de la fonction publique fédérale; cerner les facteurs pris en compte par les participants dans leur décision de signaler ou non des actes répréhensibles; explorer les préoccupations liées à la divulgation d'actes répréhensibles, y compris la crainte de représailles; évaluer les connaissances des participants au sujet du Commissariat; et en apprendre davantage sur la meilleure façon de communiquer de l'information sur le régime fédéral de dénonciation.

2. Méthodologie

Neuf séances de discussion virtuelles se sont déroulées entre le 3 et le 10 mars 2022 avec des fonctionnaires fédéraux. Cinq groupes réunissaient des employés qui ne font pas partie de la gestion et quatre groupes comptaient des cadres et des gestionnaires (EX et EX moins 1). Les participants provenaient de plusieurs ministères et organismes fédéraux et représentaient diverses fonctions et régions du pays.

3. Limites et utilisation des résultats de la recherche

Cette recherche était qualitative. La recherche qualitative est conçue pour révéler un riche éventail d'opinions et d'interprétations plutôt que pour mesurer le pourcentage de la population cible qui épouse une opinion donnée. Par conséquent, les résultats font ressortir le point de vue des fonctionnaires fédéraux sur les questions explorées, mais ils ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la population. Compte tenu de ce qui précède, les résultats de cette recherche seront utilisés par le Commissariat pour orienter les stratégies et les produits de communication employés pour mieux faire connaître aux fonctionnaires le régime fédéral de dénonciation.

4. Principaux constats et recommandations

Les considérations les plus importantes concernant la dénonciation dans la fonction publique étaient le plus souvent liées à d'éventuelles représailles et répercussions négatives.

Les participants ont collectivement cerné diverses considérations qui leur viennent à l'esprit en tant que fonctionnaires lorsqu'ils songent à la dénonciation au sein de la fonction publique. Cependant, le risque de subir éventuellement des représailles était la considération la plus couramment mentionnée. Les participants employaient des termes tels que « vengeance », « châtiment » et « conséquences négatives »; parfois, ces expressions étaient précédées de l'expression « peur de... ». Les répercussions potentielles de la dénonciation ont également été fréquemment soulevées par les participants. Parmi les exemples, mentionnons les répercussions négatives sur le

bien-être physique ou psychologique du dénonciateur, le manque de soutien, l'acquisition par le dénonciateur d'une réputation de « fauteur de troubles », un sentiment de confiance amoindri et la division entre collègues, ainsi que les préjudices à l'image ou à la réputation de la fonction publique.

En ce qui concerne leur propre attitude à l'égard de la dénonciation dans la fonction publique, de nombreux participants estiment que les dénonciateurs sont des personnes courageuses qui ne sont pas suffisamment soutenues ou protégées lorsqu'elles font une divulgation. Cette impression s'appuie sur un sentiment de cynisme, de scepticisme et de désillusion à l'égard du processus de divulgation des actes répréhensibles et de l'issue probable. Il y avait une attitude presque aussi répandue selon laquelle les dénonciateurs devraient être encouragés et soutenus, et que les allégations d'actes répréhensibles devraient faire l'objet d'une enquête lorsqu'elles sont signalées par des fonctionnaires. De même, les participants ont souligné que les dénonciateurs potentiels doivent comprendre les tenants et aboutissants du processus et des procédures de divulgation, et bon nombre d'entre eux disent que le processus d'enquête sur les actes répréhensibles est long, ardu, stressant et incertain quant au résultat.

Les participants ont indiqué que leur attitude à l'égard de la dénonciation au sein de la fonction publique a changé au fil du temps. De plus, les participants avaient généralement l'impression que les choses ont évolué en ce qui concerne la dénonciation depuis le début de leur carrière dans la fonction publique fédérale.

De nombreux participants ont indiqué que leur attitude à l'égard de la dénonciation dans la fonction publique a changé au fil du temps. Les participants se sont décrits comme étant « devenus moins naïfs », « plus pessimistes », « plus cyniques », « plus blasés », « moins enthousiastes » et « plus désillusionnés » au sujet du processus de divulgation des actes répréhensibles. Certains ont dit être devenus « plus réticents », « plus prudents » et « plus sceptiques » à l'idée de signaler un acte répréhensible, ou plus susceptibles de se demander si quelque chose vaut la peine d'être signalé compte tenu des répercussions négatives éventuelles sur leur carrière.

En plus d'indiquer que leur attitude à l'égard de la dénonciation a changé, de nombreux participants sont également d'avis que, par rapport à la dénonciation, les choses ont évolué depuis le début de leur carrière dans la fonction publique fédérale. Plus précisément, beaucoup plus d'efforts de sensibilisation et d'éducation sont déployés et des mesures ou des procédures officielles sont en place pour soutenir et faciliter la dénonciation. Cela dit, beaucoup estiment que de tels changements se résument à une « démonstration de vertu » ou à une « façade » plutôt qu'à un véritable changement culturel par rapport à l'acceptabilité de la dénonciation dans l'environnement de travail.

Les participants ont mentionné un éventail de facteurs ou de considérations qui les encourageraient ou les motiveraient à divulguer des actes répréhensibles : des preuves suffisantes ou la certitude qu'un acte répréhensible a été commis, la gravité perçue de l'acte répréhensible et la confiance en son gestionnaire (chez les employés).

Les facteurs ou les considérations qui encourageraient ou motiveraient les participants à signaler un acte répréhensible ont tendance à s'inscrire sous trois catégories : les facteurs liés à la nature de l'acte répréhensible, les facteurs liés aux procédures de signalement des actes répréhensibles et les facteurs liés à l'environnement ou à la culture de travail. Les facteurs liés à la nature de l'acte répréhensible comprenaient le fait d'avoir une preuve ou la certitude qu'un acte répréhensible a

été commis, la gravité perçue de l'acte répréhensible présumé et le fait de pouvoir compter ou non sur d'autres témoins pour appuyer ou corroborer l'allégation. Les facteurs liés aux processus et aux procédures de signalement d'un acte répréhensible comprenaient l'anonymat garanti pour se protéger contre d'éventuelles représailles et répercussions négatives en milieu de travail, la confiance dans le processus d'enquête et la preuve que les fautifs reconnus coupables sont punis pour des actes répréhensibles. Les facteurs liés au milieu de travail comprenaient une culture de travail qui appuie et encourage la dénonciation et, chez les employés, la confiance que leur gestionnaire les soutiendrait et les guiderait s'ils leur faisaient part d'actes répréhensibles potentiels.

La crainte de représailles est la préoccupation ou l'appréhension la plus fréquemment soulevée au sujet de la divulgation d'un acte répréhensible qui pourrait avoir été commis au sein de la fonction publique fédérale. En plus d'être la principale préoccupation associée au signalement d'un acte répréhensible, la crainte de représailles est également une préoccupation valide selon presque tous les participants.

Les participants ont mentionné diverses préoccupations au sujet de la divulgation d'un acte répréhensible, mais la préoccupation la plus fréquemment soulevée était de loin la crainte de représailles. En effet, des participants de chaque groupe en ont parlé. Les préoccupations moins fréquentes comprenaient notamment *les répercussions négatives dans l'environnement de travail, l'impact négatif sur la santé mentale et/ou physique d'une personne et sur sa vie personnelle, l'impression que rien ne changera si l'on signale des actes répréhensibles*, le temps et les efforts qui doivent être investis dans la divulgation d'actes répréhensibles, et le doute ou le manque de certitude qu'un acte répréhensible a été commis.

Presque tous les participants ont déclaré que la crainte de subir des représailles après avoir signalé un acte répréhensible est une préoccupation réelle et justifiée, qui ne peut pas être complètement éliminée lorsqu'on songe à divulguer un acte répréhensible. Avant même qu'une question ne soit posée explicitement à ce sujet, des participants de tous les groupes avaient parlé de la question des représailles. Parmi les exemples de types de représailles relevés à maintes reprises, mentionnons l'entrave à l'avancement professionnel et les mauvaises évaluations, le fait d'être retiré de projets ou de ne pas être affecté à des projets spéciaux, le fait de se voir attribuer un travail moins intéressant ou une charge de travail accrue, de voir son travail scruté de plus en plus attentivement, d'avoir sa réputation ternie par le fait d'être étiqueté comme une personne indigne de confiance, et d'être méprisé par les autres employés.

Les participants connaissent peu le Commissariat et son rôle en ce qui a trait à la divulgation d'actes répréhensibles et aux représailles dans la fonction publique fédérale.

Un peu plus de la moitié des participants n'étaient pas au courant de l'existence du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada avant que l'on communique avec eux dans le cadre de cette étude. Les gestionnaires étaient un peu plus susceptibles que les autres employés de connaître le Commissariat. Les personnes qui savaient que le Commissariat existait n'avaient qu'une connaissance limitée de son rôle en ce qui a trait au signalement d'actes répréhensibles et aux représailles dans la fonction publique fédérale. En fait, la plupart d'entre elles ont dit qu'elles ne savaient pas quel était le rôle du Commissariat à cet égard. Les participants qui avaient une meilleure idée de son rôle ont dit de façon générale que le Commissariat était une organisation tierce indépendante qui enquête sur les cas d'actes répréhensibles. Pour ce qui est de leur niveau de connaissance des mécanismes existants concernant la divulgation protégée et la protection

contre les représailles, la plupart des participants l'ont décrit comme étant faible ou limité. Seuls des gestionnaires jugeaient que leur niveau de connaissances était « modéré » ou « bon », en raison de leur expérience ou de leur participation aux procédures de divulgation existantes.

La majorité des participants, y compris la plupart des gestionnaires, ont déclaré qu'ils ne disposent pas de l'information et des ressources dont ils ont besoin pour gérer les dénonciations et les questions de protection contre les représailles.

Quand on a demandé aux participants ce que le Commissariat pourrait faire pour mieux renseigner les fonctionnaires sur le régime qui permet de gérer les dénonciations, l'accent a été mis sur une approche plus personnelle. Ils ont notamment suggéré d'humaniser le processus en se concentrant sur la narration (c.-à-d. montrer une personne qui entreprend de telles démarches et répondre à ses préoccupations, à ses craintes et à ses appréhensions potentielles avec empathie). Selon eux, il faudrait essayer de susciter un sentiment de confiance envers les procédures et le processus, particulièrement en ce qui concerne la protection de la confidentialité et la crainte de représailles. Enfin, ils ont proposé que le commissaire diffuse lui-même des messages afin que les fonctionnaires sentent qu'on s'adresse directement à eux, de manière personnelle par la personne qui dirige le Commissariat. Lorsqu'on leur a demandé comment le Commissariat pourrait mieux faire comprendre que les représailles sont prises au sérieux, les participants ont le plus souvent suggéré d'axer les messages sur les résultats positifs du Commissariat, les réussites et les conséquences auxquelles sont confrontés ce les fautifs.

Les participants ont formulé, à des fins d'examen par le Commissariat, de nombreuses suggestions concernant la dénonciation et les représailles. Elles sont présentées ici sous la forme de recommandations ou de considérations à l'intention du Commissariat, même si certaines d'entre elles ont peut-être déjà été mises en œuvre ou prises en compte par le Commissariat.

- Selon bon nombre de participants, les changements à la culture de travail sont nécessaires pour encourager la divulgation d'actes répréhensibles et atténuer la peur des représailles. Bien que de tels changements ne relèvent clairement pas du mandat du Commissariat, les participants ont formulé des suggestions précises, dont certaines pourraient être examinées par le Commissariat et servir à faciliter le changement de culture de travail. Il s'agit notamment des éléments suivants :
 - *Une formation liée à la dénonciation et à la divulgation d'actes répréhensibles.* Le Commissariat pourrait élaborer un module de formation qui traite spécifiquement des rôles et des responsabilités des gestionnaires et des employés en ce qui concerne la divulgation d'actes répréhensibles.
 - *Récompenser et reconnaître les dénonciateurs.* Pour accroître la sensibilisation à la dénonciation et faire en sorte que cette dernière devienne un élément acceptable de la culture de travail, le Commissariat pourrait songer au rôle de champions (c.-à-d. avoir un petit nombre de champions de la dénonciation dans certains ministères et organismes qui peuvent servir de point de convergence et de ressource d'information pour les fonctionnaires).
- Quant aux préoccupations liées à l'anonymat lorsqu'ils signalent un acte répréhensible, certains participants ont suggéré qu'une organisation externe et indépendante enquête sur les actes répréhensibles dans la fonction publique fédérale. Cette suggestion témoigne du fait que des participants ne sont pas au courant de l'existence du Commissariat et elle renforce la nécessité de rehausser le profil du Commissariat parmi les fonctionnaires fédéraux. En plus des

suggestions ci-dessus concernant la culture de travail, qui peuvent faire la promotion du Commissariat et mieux faire comprendre les dénonciations, il a été proposé que le Commissariat communique avec les fonctionnaires fédéraux par l'entremise des sites intranets ministériels ou des infozones. Les communications pourraient se concentrer sur les moyens de préserver la confidentialité pendant le processus de divulgation et sur la protection des dénonciateurs contre les représailles. Ces messages pourraient être transmis à intervalles réguliers (p. ex., tous les trimestres) ou conjointement avec d'autres questions (p. ex., la protection des renseignements personnels, le harcèlement et la discrimination, la diversité et l'inclusion) qui font l'objet d'une attention particulière tout au long de l'année.

- En ce qui concerne les façons dont le Commissariat pourrait mieux faire connaître le régime qui permet de gérer les dénonciations, les participants ont suggéré de ne pas mettre autant l'accent sur les procédures et d'humaniser davantage le contenu et l'exécution. Le Commissariat pourrait songer à utiliser davantage de récits pour transmettre de l'information aux fonctionnaires. Il pourrait notamment présenter des histoires de réussite ou montrer quelqu'un qui entreprend de telles démarches en mettant l'accent sur la réponse à ses préoccupations et craintes potentielles.

Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de suggestions pour le Commissariat. L'accent est plutôt mis sur un petit nombre de suggestions liées aux principales conclusions de la recherche, notamment les suivantes : il est nécessaire d'instaurer un changement dans la culture de travail pour encourager le signalement des actes répréhensibles; les fonctionnaires craignent les représailles parce qu'ils n'ont pas confiance que le processus de divulgation garantira leur anonymat; et les fonctionnaires veulent des histoires de réussite et des renseignements qui s'attardent aux répercussions humaines des divulgations afin d'accroître leur niveau de confiance dans le système.

5. Valeur du contrat

La valeur du contrat s'élevait à 68 108,59 \$ (incluant les taxes applicables).

6. Déclaration de neutralité politique

En ma qualité de cadre supérieure de Phoenix Strategic Perspectives, je certifie par la présente que les produits livrés sont en tout point conformes aux exigences du gouvernement du Canada en matière de neutralité politique qui sont décrites dans la Politique de communication du gouvernement du Canada et dans la Procédure de planification et d'attribution de marchés de services de recherche sur l'opinion publique. Plus particulièrement, les produits finaux ne comprennent pas de renseignements sur les intentions de vote aux élections, les préférences de partis politiques, les positions vis-à-vis de l'électorat ou l'évaluation de la performance d'un parti politique ou de son dirigeant.



Alethea Woods
Présidente
Phoenix Strategic Perspectives Inc.