



L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

L'Éthique publique

Composante du management public et projet démocratique majeur, l'éthique publique est au goût du jour.

Le besoin de légitimité des organisations, les dilemmes moraux auxquels les décideurs font face, la transparence que la société civile réclame, ont ouvert le débat entre régulation étatique et responsabilité sociale.

Des problématiques d'une grande complexité dont les auteurs rassemblés autour de L'Observatoire de l'administration publique fournissent des clefs sémantiques, philosophiques, historiques, et juridiques.

Télescope inaugure, par la même occasion, la nouvelle formule de la revue.

Yves Boisvert

Éthique et politique :
un nouvel enjeu pour la
gouvernance contemporaine

Jacques A. Plamondon

Fonder l'éthique de
l'administration publique

Stanley Tremblay

Thématique américaine
en éthique appliquée

Pierre Bernier

La modernisation
des pratiques de gestion
de l'éthique dans les
administrations publiques

Paul-André Comeau

L'éthique au cœur
du nouveau cadre de gestion

Jacques Auger et Thomas Duperré

Transparence et contrôle
du lobbying

Jacques Bec

Le devoir de divulgation :
une éthique de la loyauté

Éthique et politique : un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine

Par **Yves Boisvert**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec
directeur du Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP

Chaire Fernand-Dumont (INRS)

yves_boisvert@enap.quebec.ca

Allison Marchildon, coordonnatrice du Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP,
a collaboré à cet article

La résurgence de l'éthique accompagne le mouvement de contestation de l'État providence et, parallèlement, l'apparition d'un nouveau dynamisme sociétal. L'éthique devient une voie démocratique de suppléance de la régulation sociale en quête d'un équilibre fondé sur des modalités d'autonomie et de coresponsabilité et comptant de plus en plus d'adhérents et de lieux pour s'exprimer. Ainsi est mise en lumière la dimension éthique de la gouvernance qui permet d'éviter le chaos anarchisant qui aurait pu succéder à la régulation de type étatique.

Est-il encore nécessaire de dire que l'une des principales répercussions politiques du chambardement social contemporain s'exprime à travers le déploiement d'une volonté populaire croissante en faveur de la désinstitutionnalisation, de la débureaucratiation et de la déhiérarchisation du politique. En bref, l'air du temps est à la « déprovidentialisation » de l'État. Contrairement au discours néo-libéral qui ne conçoit cette crise qu'à partir du paradigme de l'économie, de plus en plus d'analystes politiques s'entendent pour dire que la crise de « l'État providence » découle surtout du développement de « nouvelles attitudes culturelles face à l'État (volonté d'une plus grande autonomie des individus, sentiment d'être saisi anonymement par une vaste machine bureaucratique, etc.) »¹. Loin d'annoncer la fin du politique ou l'évacuation par les citoyens de ce champ, le nouvel imaginaire a plutôt tendance à exiger la fin de la centralisation du politique au profit de la multiplication des pôles de pouvoir. Cette demande de décentrement se ferait non seulement de façon interne à l'État (aplatissement des structures hiérarchiques, création de structures plus petites et plus souples)², mais aussi de façon externe à l'État.

Car les exigences sociales ne s'arrêtent pas à un simple remodelage de l'appareil étatique : il y a également un réel désir de voir la société civile, ou certaines de ses composantes, accroître leurs rôles politiques. Cela entraîne une pression supplémentaire sur l'État afin qu'il réduise son influence sur la gestion des destinées de la communauté. Cette nouvelle culture de la démocratie qui se profile aujourd'hui implique donc un rapatriement maximal des pouvoirs politiques au sein de la communauté. Avec ce nouvel imaginaire politique, les citoyens requièrent que le politique soit un domaine concret géré par des individus et non plus par des abstractions institutionnalisées.

Nous croyons que l'une des dimensions politiques les plus importantes qui découle de ce processus mutationniste est la transformation des modes de régulation à l'intérieur de nos sociétés dites postmodernes. Comme le disent Jacques Beauchemin, Gilles Bourque, Jules Duchastel, Gérard Boismenu et Alain Noël, la transformation de l'imaginaire politique contemporain annonce d'abord et avant tout la crise de « la régulation providentialiste »³. Cette dernière s'efface au profit d'une forme particulière d'autorégulation⁴, soit l'éthique.

Dans ce texte, nous voulons justement démontrer que cette dynamique contemporaine de transformation du type de régulation ne mène pas au chaos anarchisant appréhendé par certains, parce qu'elle s'est fait en parallèle avec le déploiement d'une nouvelle conscience éthique. Pour faire cette démonstration, nous allons d'abord rappeler le discours sur le déclin de l'État providence et la logique qui est latente à ce dit retour de l'éthique, pour ensuite voir comment le discours éthique tente de s'imposer dans le champ du politique.

Le déclin de l'État providence et le retour de la responsabilité contemporaine

L'objectif de ce texte s'inscrit dans le projet général du programme de recherche du Laboratoire d'éthique publique qui est de démontrer que l'éthique est un nouveau paradigme de recherche qui s'imposera d'ici peu dans le champ des sciences politiques.

Le déploiement de l'État providence, mis en place par les sociétés dès la fin du 19^e et le début du 20^e siècle,

s'inscrit dans le prolongement de la morale moderne dont le propre était, selon Alain Touraine, une quête de l'universel. En effet, à partir du culte du progrès, l'idéal de la modernité était de parvenir à l'universalité. Un processus de nivellement des différences devait amener la pleine réalisation de l'« H » humain, un homme donc moderne et universel, libéré des effets pervers de la socialisation.

L'État providence s'est ainsi appuyé sur une logique de « providentialité » universelle en s'ingérant dans l'ensemble de la dynamique des rapports sociaux et en imposant son diktat sur la régulation sociale. Il a maintenu la rigidité de la morale moderne et il a radicalisé la dynamique de déresponsabilisation, en amenant les individus à remettre leur destin entre les mains d'un nouveau tiers très puissant, soit l'État, et à perdre leur statut de Sujet politique.

Or, les transformations survenues à partir des années soixante, c'est-à-dire le développement d'une économie planétaire, d'une culture axée sur la liberté de choisir et d'une « néocorporatisation » de nos sociétés, ont provoqué une importante mutation des attitudes et des comportements, contribuant à remettre en question les valeurs qui sous-tendent le modèle de l'État providence. Le constat d'échec des promesses de transfert des responsabilités sociales et politiques à l'État et ses institutions a mené à ce que l'on pourrait appeler la crise contemporaine de l'État providence, qui se situe non seulement au plan économique, mais aussi et surtout aux plans social, culturel et même éthique.

Ainsi, l'encadrement rigide de la société et la régulation des comportements individuels, qui découlent de la forme d'organisation bureaucratique de type unitaire de l'État, se révèle aujourd'hui incompatible avec les valeurs culturelles dominantes qui reposent sur le fétichisme du choix. Chacun veut pouvoir élaborer son propre projet de vie en fonction de ses valeurs personnelles, ce qui ouvre

la porte à la remise en question de l'hégémonie réglementaire qui a forgé l'encadrement social de l'État.

Attendu que l'État ne peut plus garantir sa « providentialité » universelle sans devoir affronter la contestation, le gouvernement se cantonne de plus en plus dans un immobilisme⁵ politique, dans une logique de non-décision. Cela génère une crise de la responsabilité gouvernementale qui, en parallèle avec la crise de l'État providence, nous oblige à réfléchir sur la redéfinition des rapports individu – société – État. Gilles Lipovetsky y voit le moment privilégié pour chercher un « moyen de disséminer et de multiplier les responsabilités sociales »⁶; et l'on pourrait ajouter, un moyen de réactualiser le principe de responsabilité individuelle. L'heure est donc à l'élaboration de nouvelles stratégies de transfert régulatrices qui permettront de favoriser le passage de la réglementation étatique vers de nouvelles formes d'autorégulation sociale.

La dimension politique de l'éthique contemporaine

Malgré les promesses de stabilité de la « providentialité » étatique, notre nouvel environnement technoscientifique fait inévitablement émerger des incertitudes devant lesquelles nous manquons de réponses. C'est justement à mi-chemin entre le certain et l'incertain que l'éthique contemporaine intervient, afin de reprendre le dessus sur la contingence et de contrer les différents dangers et les nombreuses incertitudes qui caractérisent le contexte actuel.

Le questionnement qui émerge est accompagné, pour l'« éthicien » contemporain Hans Jonas⁷ et le président tchèque Vaclav Havel, par la résurgence du principe de responsabilité. En fait, nous entrons dans une ère dans laquelle la culture de la dépendance et de l'assistance est appelée à perdre du terrain, alors que l'idée de « co-responsabilisation

nécessaire » prend de plus en plus de place dans l'imaginaire social et politique. Au cœur de cette mutation, se retrouvent des valeurs de conscientisation, de responsabilisation et de solidarité directe afin de prendre en main les rênes de son propre destin et celui de sa communauté. Ce retour de l'éthique revêt une importante connotation politique puisque, comme le dit Paul Ricoeur, la « [...] demande d'éthique est directement greffée sur une crise de la démocratie représentative et sur une participation insuffisante des citoyens à la vie publique »⁸. Cet éveil des individus ébranle, d'un côté, nos institutions politiques traditionnelles, et, de l'autre, il provoque une recherche de nouvelles formes de régulations politiques plus démocratiques.

C'est dans ce contexte, où les individus réclament avec d'autant plus de conviction d'exercer leur responsabilité qu'ils ont été longtemps dépouillés de ce droit, que l'éthique apparaît comme une alternative politique susceptible de répondre à leurs attentes.

L'éthique contemporaine vise d'abord, sur le plan social, à élargir et à déenclaver le débat sur les questions qui interpellent directement le contrat social de la communauté globale, tel que l'expose John R. Williams⁹. Elle se pose en rupture avec les décisions unilatérales et définitives de jadis. Elle se manifeste dans une perspective d'ouverture et cherche à faire régner le dialogue entre les différents intervenants. Ainsi, l'éthique concorde parfaitement avec ce nouvel air du temps marqué par les valeurs du métissage et de la concertation.

L'éthique nous permet de trouver un terrain d'entente au-delà des divergences, parce qu'elle suppose toujours au point de départ un « vouloir vivre ensemble ». C'est pour créer cet « habitat » qu'elle « propose de cerner nos problèmes du point de vue de la décision collective et invite à trouver par le dialogue des raisons d'agir ensemble compte tenu des pertes encourues par la décision

collective »¹⁰. Les membres d'une communauté élargie cherchent donc, d'abord à travers la mise en place de nouveaux espaces publics, à résoudre à l'interne les problèmes du groupe au moyen d'une entente, qui exprime « la structure d'un consensus social minimal »¹¹, tout en respectant au maximum les intérêts particuliers des différents acteurs.

La difficulté de cet exercice oblige les groupes à passer de longs moments à réfléchir, à échanger et même à se confronter, avant d'élaborer de nouvelles unions, normes ou codes. Il est intéressant de noter que les définitions contemporaines de l'éthique insistent beaucoup sur la primauté des valeurs comme la réflexion, le dialogue, la lucidité et la responsabilité. Ainsi, l'individu opte pour l'éthique car elle lui permet d'accéder au processus décisionnel de sa communauté puisque l'éthique « s'élabore à partir du constat que l'être humain est capable de choisir entre des comportements, qu'il sait que ce choix peut entraîner des conséquences négatives pour lui ou pour les autres »¹².

Le chemin de l'éthique : une démarche autonome

Analysant à ce propos les problèmes que rencontrent les journalistes québécois lorsqu'ils tentent de rédiger leur code de déontologie, Marc-François Bernier confirme que la richesse de l'éthique est en amont de ce code : « C'est du reste par ce retour au questionnement sur les fondements des règles de conduite que l'on retrouve le chemin de l'éthique qui est une démarche autonome opposée à l'imposition des normes morales ou déontologiques par des autorités extérieures à l'individu »¹³. C'est également à ce niveau que se situe une bonne part de la différence entre le droit et l'éthique, puisque si « le droit constitue un ensemble de contraintes sanctionnées par l'État, au besoin par la force publique, l'éthique procède davantage de la

liberté de conscience, du sens des responsabilités que s'imposent de leur plein gré les individus ou les groupes sociaux, sans que n'intervienne une pression autre que morale pour en assurer la sanction »¹⁴.

La popularité croissante des réflexions, des comités et des codes d'éthique dans la dynamique sociétale confirme l'intérêt que peut avoir cette forme d'autorégulation. Cela démontre également que de plus en plus d'individus et de groupes désirent se réapproprier le droit de gérer et de traiter les problèmes qui les concernent. Partout on s'interroge sur les responsabilités des biologistes, des généticiens, des journalistes, des politiciens, des industriels, etc. Plusieurs membres de ces divers corps professionnels ou de ces organisations désirent enclencher un véritable débat sur la nécessité de revoir certains types de comportements qui nuisent à la crédibilité du groupe. Ils veulent ainsi développer le niveau de conscientisation morale de la tribu afin de pouvoir éventuellement proposer un projet d'autogestion et d'autorégulation.

À travers cette démarche éthique, les individus veulent donc se rapprocher des centres de décision ou plutôt rapprocher les centres de décision d'eux; ils veulent redevenir des acteurs de premier plan dans le processus décisionnel. Cette dynamique de responsabilisation confirme qu'il y a une réelle volonté d'autonomie chez plusieurs individus ou groupes d'individus vis-à-vis de l'État et de toutes les formes d'autorité.

Le questionnement en éthique médicale est très révélateur de cette crise de l'autorité. Pour le docteur Nacia Faure, les médecins doivent désormais s'intéresser à la dimension éthique parce que l'individu d'aujourd'hui ne tolère plus leur obscurantisme et leur autoritarisme. Il veut être informé de son état de santé et avoir son mot à dire sur les traitements qui lui sont administrés : « C'est donc maintenant le patient qui détient le rôle primordial dans la prise de

décision qui le concerne. Dans une société pluraliste, il n'est plus possible que quelqu'un affirme savoir ce que désire l'autre et décide pour lui »¹⁵.

L'engouement des gens d'affaires pour ces codes d'éthique s'explique également par cette volonté de contester l'autorité de l'État en matière économique. Patricia H. Werhane¹⁶ prétend que cette popularité de l'éthique des affaires s'explique en partie par le désir du milieu des affaires de prendre plus d'autonomie à l'égard de l'État. Ainsi, en se référant à cette logique éthique, les gens d'affaires ont voulu démontrer à la population et au gouvernement qu'ils ont de bonnes intentions et qu'ils sont capables de s'autodiscipliner, d'être responsable et de s'autoréguler; en résumé, ils veulent prouver qu'ils peuvent être de bons citoyens.

À travers cette démarche, les gens d'affaires désirent également convaincre l'État que sa réglementation est de plus en plus inutile et lourde. Ils tentent de faire la démonstration que les règles étatiques sont souvent moins efficaces que les instruments qui découlent de la volonté éthique exprimée par le milieu. Ils affirment, par exemple, qu'aucune loi sur la qualité des produits ne pourrait être plus efficace qu'une véritable culture commerciale axée sur la qualité totale et régie par des codes ou des programmes comme le ISO. Est-il ici nécessaire de préciser qu'à la suite des méga scandales financiers de l'année 2002 (Enron, World Com, Xerox, etc.), cette argumentation est largement affaiblie? Doit-on revenir en arrière et redonner toute la latitude au droit? D'aucuns affirment que les réflexions éthiques et les comportements qui en découlent produisent une plus-value sociale supérieure à celle qui découlerait des procédures juridiques. Cela nous amène donc à réfléchir sur les limites du droit. Le droit est considéré par le milieu des « éthiciens » comme une régulation sociale minimale. Cela signifie, pour la juge Louise Otis, que « [...] de vastes pans de la conduite

restent non couverts par les lois et les règlements et c'est l'éthique qui, au fil de l'évolution des sociétés, les prolonge et les remplace »¹⁷.

C'est justement parce qu'il a une portée plus large que celle du droit que le chemin de l'éthique semble aujourd'hui encore plus avantageux pour l'ensemble de la communauté. C'est ainsi que le Comité d'étude du projet de code d'éthique des membres du Conseil municipal de la ville de Montréal affirme : « Le code est donc conçu comme instrument de prévention et de surveillance pour et par les membres du Conseil qui conviennent librement, dans l'intérêt public, de s'obliger au-delà des exigences de la loi »¹⁸.

Avec la crise de l'universalisme, il ne faut pas s'étonner de voir plusieurs analystes parler de la crise du droit, car le « droit ne peut plus, à lui seul, régler tous les problèmes du vivre ensemble qui se tissent autour du développement économique, social et technique que nous connaissons »¹⁹.

Cet engouement pour la responsabilisation, l'autonomisation et la récupération des pouvoirs de régulation s'empare de presque tous les domaines d'activités sociales : il touche notamment les journalistes²⁰, les télé diffuseurs²¹, les politiciens²², les artistes²³, etc. Ces différents groupes sont marqués par le désir de se questionner sur la nécessité de développer une plus grande culture éthique et par une volonté implicite de se doter de règles internes qui les « autonomiseraient » davantage. À travers cette culture éthique et ses prolongements pratiques (les codes d'éthique ou de déontologie, les comités d'éthique, etc.), la société civile réussit à s'autoréguler, hors de la contrainte étatique.

Il est intéressant de constater que l'État participe de plus en plus à cette dynamique du retour de l'éthique. Le gouvernement québécois a, par exemple, coordonné la mise en place du code des professions au début des années 1970 et il a obligé, en 1992, toutes les institutions du réseau de la

santé et des services sociaux à élaborer un code d'éthique²⁴. Le gouvernement canadien a été l'un des promoteurs, auprès des télé diffuseurs, du Code d'application volontaire concernant la violence à la télévision et il a créé un poste spécial de conseiller en éthique. De leur côté, le gouvernement français et le Congrès américain ont mis en place des comités de bioéthique (Comité consultatif pour les sciences de la vie et de la santé en France et The president Commission for the study of Ethical Problems in Medicine Research aux USA). À l'automne 2002, le gouvernement du Québec s'est lui aussi doté d'une instance de réflexion afin de l'aider à mieux saisir les enjeux éthiques de la science et des technologies (la Commission d'éthique pour la science et la technologie²⁵).

Les nouveaux espaces publics de l'éthique

Ainsi, la « conversion éthique » de nos gouvernements s'inscrit souvent dans une logique utilitaire. Les gouvernements tentent, à travers ce cheminement éthique, de transférer à d'autres acteurs sociaux la gestion de plusieurs problèmes qu'ils sont incapables de régler. Le code de conduite des télé diffuseurs canadiens dans le domaine de la violence est révélateur à ce sujet, car ne voulant pas légiférer en la matière, le gouvernement canadien de l'époque a préféré opter pour la formule de l'autorégulation des acteurs. Cette attitude s'explique par la difficulté qu'ont les gouvernements à gérer des sociétés de plus en plus hétérogènes. Cette difficulté les contraint souvent à opter pour la voie qui, selon André Bernard, leur paraît politiquement « la moins coûteuse » : celle de « l'immobilisme »²⁶. L'éthique semble donc être une alternative politique intéressante pour permettre à nos gouvernements d'aller de l'avant.

En encourageant les intervenants sociaux directement concernés par un problème spécifique à adopter un code d'éthique, les gouverne-

ments peuvent ainsi agir sur la problématique sans prendre partie dans le débat. Ils se libèrent de certaines obligations qui pourraient être porteuses de controverses électoralement coûteuses. Lorsque l'on examine cette attitude, on peut dire que l'État contemporain commence à considérer l'éthique comme un moyen efficace pour réduire la pression engendrée par la multiplication des revendications sociales.

Cet intérêt gouvernemental pour l'éthique ne fait cependant pas l'unanimité au sein de l'avant-garde politique. Des exemples comme le bras de fer que se livrent le gouvernement canadien et les compagnies de tabac révèle que plusieurs politiciens sont encore marqués par le syndrome de la libido dominandi. Et le maintien de ces vieux réflexes centralisateurs fait dire à plusieurs analystes que le milieu politique est dépassé par les nouveaux événements qui jaillissent du processus mutationniste postmoderne. François de Closets affirme d'ailleurs : « La société n'est plus ce qu'elle était; l'État est, lui, resté ce qu'il était à quelques détails près. De là, le décalage constaté. Décalage mal accepté. Décalage dangereux [...] »²⁷.

Les résultats de notre analyse nous portent à croire que le retour en force du discours éthique dans la culture occidentale occupe une place centrale dans notre imaginaire politique contemporain. Ce dernier est caractérisé par une importante volonté de réappropriation sociale du politique et par une déhiérarchisation importante de l'État. C'est dans cette perspective que nous avons voulu démontrer que la nouvelle quête éthique s'inscrit directement dans la mouvance de la revendication sociétale prônant la nécessité d'accroître l'autorégulation sociale. Cette nouvelle conscience éthique nous permet d'éviter certains dangers de dérapage politique qui menacent de plus en plus nos sociétés. Et c'est justement parce que la transformation radicale de l'État semble inévitable, à

cause de l'incompatibilité entre notre culture postmoderne et la rigidité de cet État providentiel, que l'alternative éthique a de plus en plus d'adeptes.

Ainsi, il n'y aurait pas crise de la régulation sociale, mais plutôt une volonté de redéfinir les balises de cette dernière. Pierre Hamel prétend qu'il « [...] devient nécessaire de revoir les modèles hiérarchisés et centralisés sur lesquels prenait appui l'interventionnisme »²⁸ généralisé de l'État providence. Il précise que l'une des caractéristiques essentielles de nos sociétés contemporaines, c'est justement que « [...] la sphère publique n'est plus représentée uniquement par l'État »²⁹. C'est dans ce même esprit que l'« éthicien »

Guy Durand affirme que les domaines d'éthique appliquée, comme la bioéthique, représentent de nouveaux lieux politiques « où la société est confrontée à son propre avenir »³⁰. Ces nouveaux espaces publics sont viscéralement politiques, puisque ce sont des lieux où s'exprime haut et fort « la volonté d'instaurer un contrôle démocratique » sur les décisions névralgiques qui nous interpellent, afin qu'elles ne soient pas « laissées à quelques uns seulement »³¹.

Notre analyse laisse donc entrevoir l'éthique comme une alternative politique de suppléance qui accompagne la remise en question de l'État providence et son éventuel « rétrécissement ». L'éthique ne

pourra cependant pas régler tous les problèmes liés au décentrement du politique, c'est pourquoi d'autres alternatives doivent être développées en parallèle.

Il est également important de noter que ce n'est pas parce que l'éthique occupe de plus en plus le terrain politique, que la politique se fait de plus en plus éthique. L'analyse des scandales politico financiers que l'on retrouve encore un peu partout à travers le monde, de l'Asie à l'Afrique, en passant par Paris et Grand-Mère, nous démontre que le champ de la recherche en éthique publique est appelé à se développer au cours des prochaines années. ■

Notes

¹ Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1992, p. 18.

² Louis BERGEAT et Isabelle GIROUX, « Droit et administration publique : entre tradition et postmodernité », *Administration publique du Canada*, Vol. 40, n° 2, été 1997, p. 311.

³ Jacques BEAUCHEMIN et al., « Présentation de l'État dans la tourmente », dans J. Beauchemin, *Cahiers de recherche sociologique*, n° 24, 1995, p. 8.

⁴ Guy GIROUX, « La demande sociale d'éthique : autorégulation ou hétérorégulation ? », *La pratique sociale de l'éthique*, sous la dir. de Guy Giroux, Montréal, Bellarmin, 1997, p. 27-47.

⁵ André BERNARD, *Problèmes politiques Canada et Québec*, Sainte-Foy, PUQ, 1993.

⁶ G. LIPOVETSKY, *L'ère du vide*, 1983.

⁷ H. JONAS, *Le principe responsabilité*, Paris, Cerf, 1992.

⁸ P. RICOEUR, *Postface de Paul Ricoeur*, 255.

⁹ J.R. WILLIAMS, *Bioéthique régionale*, Ottawa, Sapienta, 1992, 59.

¹⁰ G.A. LEGAULT, *Questions fondamentales en éthique*, Sherbrooke, *Les Cahiers de philosophie de l'Université de Sherbrooke*, n° 5, 1994, 210-211.

¹¹ J.R. WILLIAMS, *Bioéthique régionale*, 59.

¹² L. RACINE, G.A. LEGAULT et L. BÉGIN, *Éthique et ingénierie*, Montréal, McGraw-Hill, 1991, 12.

¹³ M.F. BERNIER, *Éthique et déontologie du journalisme*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1994, 13.

¹⁴ R. LAPERRIÈRE, « Éthique du travail et droits des travailleurs », in *Cahiers de recherche éthique*, n° 16, 1991, 82.

¹⁵ N. FAURE, « Vers une nouvelle éthique médicale : retour à une médecine humaniste », in M. HÉBERT et al., *L'éthique au quotidien*, Montréal, Québec/Amérique, 1990, 163-200.

¹⁶ P. H. WERHANE, *Persons, Right and Corporations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1985.

¹⁷ L. OTIS, « Éthique et travail : un défi vers l'égalité », in M. HÉBERT et al., *L'éthique au quotidien*, 69.

¹⁸ M. PRESCOTT et al., *Rapport du Comité d'étude du projet de code d'éthique des membres du conseil*, Montréal, Cabinet du Comité exécutif à l'Hôtel de ville de Montréal, 1988, 10.

¹⁹ G.A. LEGAULT, *Questions fondamentales en éthique*, 210.

²⁰ Fédération professionnelle des journalistes du Québec, *Questions d'éthique*, Montréal, Québec/Amérique, 1991.

²¹ Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, *Code d'application volontaire concernant la violence à la télévision*, Ottawa, 1993.

²² M. PRESCOTT et al., *op. cit.*

²³ CONSEIL DE LA SCULPTURE DU QUÉBEC, *Code d'éthique des sculpteurs*, Montréal, 1990.

CONSEIL DE LA PEINTURE DU QUÉBEC, *Règles d'éthique des peintres*, Montréal, 1991.

²⁴ Y. PERRIER, « Régulation et codes d'éthique dans le réseau de la santé et des services sociaux », in G. GIROUX, (sous la direction de), *La pratique sociale de l'éthique*, p. 199-229.

²⁵ L'auteur de ce texte est membre de cette commission et il préside le sous-comité sur la consultation publique.

²⁶ A. BERNARD, *Problèmes politiques Canada et Québec*, p. 97.

²⁷ F. DE CLOSETS, *Le pari de la responsabilité*. Commission « Efficacité de l'État », Paris, Payot, 1989, p. 79.

²⁸ P. HAMEL, « La question du partenariat : de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée », in J. BEAUCHEMIN et al., « L'État dans la tourmente », *Cahiers de sociologie*, n° 24, 1995, p. 92.

²⁹ P. HAMEL, « La question du partenariat : de la crise institutionnelle à la redéfinition des rapports entre sphère publique et sphère privée », p. 97.

³⁰ G. DURAND, *La bioéthique*, Paris, Cerf/Fides, 1989, p. 28.

³¹ G. DURAND, *La bioéthique*, p. 9.

Fonder l'éthique de l'administration publique

Par Jacques A. Plamondon

Professeur invité à L'École nationale d'administration publique du Québec

jacques_plamondon@uqss.quebec.ca

L'administration publique, qui adosse son action à la souveraineté des textes, serait-elle démunie face aux nouveaux impératifs d'ordre éthique? La tradition philosophique occidentale ne manque pourtant pas de références en la matière. Aux États-Unis, la préoccupation éthique se rattache aux textes fondateurs de la nation. En Europe, les corps de doctrine s'articulent autour du couple responsabilité-liberté, celle-ci étant la valeur fondamentale de la condition humaine.

On prétend que l'administration publique souffre d'une déficience du fait qu'il n'y a pas de fondements théoriques qui permettent d'asseoir les objectifs, les définitions et les normes de la pratique d'une administration rigoureusement éthique¹. Bien plus, on a assisté au cours des dernières années à de nombreux dérapages qui ont miné la réputation des politiciens et des administrateurs aux yeux des citoyens, comme le démontrent les sondages qui, périodiquement, viennent mesurer la cote des professions dans la faveur populaire. Le Canada ne compte pas parmi les pays dont les gouvernements sont les plus corrompus. Loin de là, puisqu'on le trouve tout en haut du palmarès dressé annuellement par *Transparency International*, un organisme non gouvernemental qui publie chaque année un rapport sur la corruption à travers le monde et sur les efforts qui sont faits pour l'enrayer².

Cela ne doit pas masquer le fait que chaque fois que surgit l'apparence d'un conflit d'intérêts, ou d'un trafic d'influence..., alors le citoyen se sent davantage aliéné du pouvoir politique qui devrait lui offrir la garantie d'une vie publique saine.

Dans ces circonstances, il est impérieux que se constitue au sein des administrations publiques un corps de doctrine qui fournisse des référents à ceux dont le devoir est de servir l'intérêt public. Les gouvernements ont essayé de suppléer à cette absence de pères communs en accordant plus

d'importance à la réflexion éthique et en encourageant les fonctionnaires à s'approprier certains principes d'une morale spontanée, mise en forme dans des codes d'éthique.

Dans cette foulée, les pays de l'OCDE ont examiné dans le détail leur pratique de gouvernance en ce qui a trait à l'éthique publique et ils ont publié les résultats de leur enquête dans *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures de l'OCDE*³. On constate à la lecture de ce rapport que les 29 pays concernés ont majoritairement choisi de procéder à la mise à jour de leur code d'éthique respectif pour y introduire les valeurs nouvelles qui correspondent davantage à nos sociétés modernes. Les auteurs notent d'ailleurs une grande convergence dans les valeurs jugées essentielles dans ces documents (impartialité, légalité, intégrité, transparence, efficacité, égalité, responsabilité, justice), soulignant à ce propos qu'elles sont issues « des mêmes grandes sources de valeurs, à savoir : la société, la démocratie et la profession ».

« Le rôle des valeurs »

Le rapport relève ensuite les particularités de chacun des pays, démontre que, dans l'ensemble, le résultat a bel et bien été la réédition de codes d'éthique plus ou moins élaborés, et note que les stratégies de diffusion et de formation ont été renforcées. On reconnaît aussi que « le rôle des valeurs - et des

notions d'intérêt public qu'elles incarnent - acquiert de plus en plus d'importance, aussi bien comme guide de conduite que comme référence et dénominateur commun pour l'ensemble du service public ».

Personne ne contestera la pertinence de ces démarches pour l'assainissement des pratiques et chacun se réjouira que l'on prenne au sérieux les questions de moralité publique chez les administrateurs. Cela dit, il faut quand même déplorer que la procédure soit à ce point mécanique qu'on puisse légitimement s'interroger sur la profondeur de l'enracinement des valeurs ainsi promues chez les individus. N'avons-nous pas affaire à un vernis de surface qui ne résistera pas aux multiples situations que l'administrateur public aura à affronter au cours de sa vie professionnelle?

En effet, la faiblesse d'une telle approche, c'est qu'elle s'avère à l'usage trop simplificatrice. Car il devient de plus en plus évident qu'aucun code, superficiellement assimilé, ne permet aux administrateurs publics de régler les situations variées susceptibles de se produire concrètement.

C'est à la lumière de ces faits que l'on a vu très récemment naître un intérêt plus grand pour un travail d'analyse fondamental qui enraine davantage la réflexion éthique dans une prise en compte de la responsabilité que les administrateurs publics revendiquent à l'occasion des réformes des appareils publics de la dernière décennie. Il

faut comprendre que la responsabilité n'acquiert son véritable sens que dans la reconnaissance de la liberté comme valeur fondamentale de la condition humaine. La philosophie, fortement ancrée dans la tradition occidentale, reprend à son compte une vision du monde qui reconstruit l'aventure humaine comme l'histoire de l'avènement de la liberté. C'est donc autour de cette reconnaissance qu'il y a d'abord à fonder nos réflexions éthiques.

Rapidement cependant, le problème de l'objectivation des valeurs remonte à la surface. Sommes-nous livrés aux caprices des sujets moraux qui ont chacun leurs préférences ou au contraire pouvons-nous établir une base commune qui autorise le jugement éthique? Dans le pire des cas, sommes-nous conduits à un constat d'échec du type : « à la fin, dites et faites ce que vous voulez! »? C'est ainsi que se pose la question du fondement de l'éthique de l'administration publique aujourd'hui.

Sans prétendre épuiser cette question, il est possible de nous référer à un modèle qui possède la puissance de surmonter les difficultés d'une société pluraliste. Pour éclairer ce modèle, il est utile de comparer la stratégie commune des pays de l'OCDE à une variante américaine qui choisit des textes fondateurs et en fait les bases de la pratique éthique de l'administration publique.

Cette stratégie qui nous intéresse trouve sa parfaite illustration dans les travaux de John A. Rohr, de même que chez plusieurs auteurs qui épousent ses idées. On sait le grand respect que le citoyen américain accorde aux grands textes fondateurs de la République et le culte qu'il voue, en règle générale, aux pères de la nation⁴. Rohr et ses collègues misent sur ces lieux de convergence de la société américaine pour fonder leurs travaux de réflexion éthique, tout en admettant que l'administrateur public doit s'engager dans un processus d'examen et de remise en question des standards et des

présupposés en vertu desquels les décisions administratives sont prises.

Ce courant reconnaît que l'histoire a fait son œuvre et qu'elle a permis de raffiner nos conceptions de ce qui est moralement acceptable, mais toujours à l'intérieur d'une sagesse héritée des pères de la nation qui ont su d'emblée se situer dans le courant émancipateur qui doit conduire au règne de la liberté. À la lumière de ces préceptes, il est ensuite possible de proposer que les administrateurs publics reçoivent une éducation éthique qui développe chez eux les vertus que l'on recherche chez ceux qui doivent gouverner, puisqu'ils ont le mandat « d'administrer une Constitution », selon le titre d'un ouvrage de Rohr.

« La révolution des droits »

Terry L. Cooper s'inscrit dans une voie parallèle qui trouve sa nourriture dans les écrits de la tendance jeffersonienne des pères fondateurs⁵. Il propose, ni plus ni moins, que les administrateurs publics reconnaissent qu'ils sont les fiduciaires du bien commun et qu'ils administrent la chose publique en bons pères de famille. Cette approche, on le voit, est particulièrement sensible à l'imputabilité, car elle autorise en dernière instance qu'un fonctionnaire rompe avec l'appareil politique lorsque celui-ci l'entraîne dans des voies qui heurtent de front sa conscience, ou qu'il compromet l'intérêt public.

Il serait illusoire de croire que cette référence à la Constitution américaine puisse jouer un rôle semblable ailleurs dans le monde. Cela étant, il existe tout de même des textes de portée internationale qui énoncent des valeurs tout aussi importantes. Il s'agit de s'y référer. Pensons ici aux énoncés des grands organismes internationaux, tels l'ONU, l'UNESCO, l'OMS, Amnistie internationale...

On peut noter que cette stratégie trouve son rationnel dans le courant très contemporain qui découle de ce que le philosophe canadien Michael

Ignatieff appelle « la révolution des droits »⁶. Dans un petit traité sur la question, celui-ci a bien résumé les transformations qui ont marqué nos sociétés modernes. Il a vu comment notre monde contemporain en est venu à parler de nos droits à titre de citoyens, hommes ou femmes, et de parents, changeant ainsi nos rapports réciproques. Ignatieff a montré comment, au Canada, cette évolution a changé du tout au tout les grands débats nationaux, comme celui des droits du Québec, des autochtones, des gais et lesbiennes... Or, ce mouvement de la reconnaissance des droits, avant même de nous atteindre, a profondément marqué les pays de l'Europe habitués au fonctionnement des grandes institutions mondiales et européennes.

Toutes les sources d'inspiration de ce mouvement (c'est-à-dire la philosophie des Lumières, la Déclaration des droits de l'homme de 1789...), on le sait, procèdent en fait de la même philosophie qui constitue une contribution majeure au développement humain. En même temps, ce dénominateur commun des pays développés se heurte très souvent à ses limites dans les pays du tiers-monde. On y trouve de plus en plus des idéologies qui refusent d'entrer dans la logique du développement à l'Occidentale et qui prétendent que les pays riches se servent de ces grandes idées pour masquer leur volonté de protéger leurs privilèges. Ces refus nous indiquent clairement que l'éthique, aujourd'hui, doit avoir des visées globales, qui dépassent les intérêts particuliers des pays riches et qu'elle doit interpeller sur le terrain tous ceux qui administrent le bien public.

Les années qui s'annoncent nous donneront amplement l'occasion de prouver à la face du monde que l'Occident, au nom des grands principes démocratiques qui ont favorisé son essor, est capable de les respecter même quand ils provoquent chez lui des remises en question fondamentales. Ainsi, les pays du

G8 devront accepter, par exemple, de limiter leur développement pour servir la cause de la protection de l'environnement. C'est grâce à de telles décisions difficiles qu'ils pourront prétendre que leur référence constante aux grands textes fondateurs de leur réalité démocratique n'en a pas épuisé toutes les virtualités.

Pour conclure, il faut mesurer tout l'intérêt de suivre les traces de ces administrateurs publics qui enracent leurs réflexions éthiques dans des chartes, des déclarations, des lois..., qui ont fait l'objet d'une élaboration graduelle à travers l'histoire et qui représentent un stade supérieur d'avancement des droits humains. Cette référence permet en effet d'objectiver les valeurs supérieures auxquelles il est ensuite possible de faire appel pour fonder

un jugement éthique ou pour évaluer une décision du point de vue moral. L'approfondissement des recherches consacrées à ces principes fondamentaux peut même contribuer à faire évoluer leur formulation de manière à encore mieux refléter le respect qui est dû aux humains, sans égard à leur race, leur sexe, leur religion... Pour celui qui réfléchit aux responsabilités de l'administrateur public, il y a là un champ de recherche largement ouvert, qui ne peut que servir les fins qui sont poursuivies aujourd'hui dans toutes ces entreprises de renouvellement de la fonction publique. Bien plus, ces recherches peuvent ensuite être mises en action dans la poursuite de la mission des écoles d'administration publique qui est de préparer une relève dans un monde encore plus éclaté du point de vue des valeurs. ■

Notes

- ¹ GAROFALO, Charles and Dean GEURAS, *Ethics in the Public Service. The Moral Mind at Work*, Washington, D.C. : Georgetown University Press, 1999.
- ² Voir <http://www.transparency.org/html>.
- ³ JOHNSTON, Donald J. (secrétaire général), *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures de l'OCDE*, Paris : OCDE, 2000.
- ⁴ ROHR, John A., *To Run a Constitution, The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence : Kansas University Press, 1986.
- ⁵ COOPER, Terry L., *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991.
- ⁶ IGNATIEFF, Michael, *La révolution des droits*, Montréal, Boréal, 2001.

À paraître en novembre

Vigie

Bulletin d'information de L'Observatoire de l'administration publique sur les réformes, les tendances et les ouvrages dans le domaine de la gouvernance publique.

Au sommaire

Belgique - Un label social, clef de la mondialisation
OCDE - La « gouvernance publique distribuée »
Saskatchewan - Partenariat pour la prospérité
Europe - Un réseau sur les services publics en Europe
Union Européenne - Stratégie pour une Union élargie
Suède - L'État des lieux de l'État providence
Union Européenne - Réponses aux défis de la mondialisation
États-Unis - L'avenir des métropoles américaines
Finlande - Finances publiques et politiques sociales
Canada, Suède, États-Unis - Typologies des politiques de l'État providence
France - L'État peut-il réussir ses réformes?

Déjà paru en octobre

Coup d'oeil : « La diffusion du savoir-faire administratif québécois dans le monde »

Thématique américaine en éthique appliquée

Par **Stanley Tremblay**

Professeur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec

Stanley_tremblay@enap.quebec.ca

Depuis plus de vingt ans, les auteurs américains ont placé les préoccupations éthiques au centre du renouveau en administration publique. Tout en tenant compte de la spécificité institutionnelle américaine, leur réflexion s'inscrit dans la continuité des thèses du « nouveau management public ». Les concepts portant sur l'imputabilité et le leadership des administrateurs publics font l'objet d'un examen approfondi visant à libérer l'application de l'éthique du seul cadre normatif ou autre codification déontologique.

La contribution américaine à la réflexion sur l'éthique publique est d'une grande richesse. Pour tenter d'en dégager les principaux courants, nous entendons décrire ici une partie du corpus produit par les auteurs américains et examiner la typologie des principales thèses en insistant sur leurs orientations présentes. Par ailleurs, nous allons tout d'abord traiter de la dichotomie bureaucratie/démocratie qui l'a, dès ses débuts et pour longtemps, marquée.

La réflexion sur la relation entre le politique et l'administratif est née dès la fin du XIX^e siècle. Alors qu'il était encore universitaire, le futur Président Woodrow Wilson s'est en effet intéressé au système de Westminster et à la responsabilité ministérielle dans un régime parlementaire qui, concluait-il, n'a pas son équivalent dans le système présidentiel américain. Ses travaux sur l'Administration et le Congrès témoignaient aussi de son intérêt pour la question de la gouvernance dans un régime démocratique. Dans un article¹ qui devait par la suite faire référence, le futur Président des États-Unis insistait sur la nécessité de reconsidérer la relation qui lui apparaissait inadéquate entre l'action de l'administration publique et le contrôle démocratique. Cela le conduisait à proposer une séparation institutionnelle qui subordonne l'administration au pouvoir législatif et en fait l'instrument du pouvoir politique². Cette clarification marquait les débuts de la science administrative moderne aux États-Unis.

Le problème que se posait Woodrow Wilson concernait les prises de position éthiques des administrateurs publics qui, ayant leur source dans la morale individuelle, pouvaient éventuellement présenter un risque pour le bon déroulement des processus démocratiques. On comprendra en effet que les décisions peuvent varier considérablement d'un individu à l'autre, en fonction de l'information qu'il détient et de ses propres valeurs. Ainsi, la reconnaissance d'un « bien commun » qui s'impose à tous n'est-elle pas garantie.

La dichotomie bureaucratie-démocratie

Burke écrit à ce propos: « *The place of bureaucracy within a democratic political order is one of the most important issues in public administration (...) the problem compounds when we consider the relationship between administrative ethics and democracy* »³. La théorie héritée de Wilson a donné naissance à l'école de pensée « légaliste formaliste » qui s'impose donc dans la première moitié du XX^e siècle et pour laquelle les fonctionnaires restent les instruments passifs des « autorités supérieures ». Un administrateur public n'est aucunement responsable, ni impliqué politiquement et il n'a nul besoin de s'adosser à des valeurs morales (éthiques) pour agir. Ainsi pouvait-il être moralement correct d'être amoral⁴. Cette approche sera remise en question dès les années

30 surtout en raison de l'engagement personnel des administrateurs publics lors de la grande Dépression et du « New Deal ».

Ce concept de dichotomie sera progressivement éclipsé à partir des années 40 au rythme des études administratives empiriques. On parle ici des écrits de Herbert Simon sur le processus de décision⁵ et, plus encore, de ceux de Dwight Waldo qui propose une coopération entre les pouvoirs administratif et politique⁶. Toutefois, les thèses démocratiques demeurent encore à cette époque vigoureuses et les années d'après guerre témoignent par exemple d'une effervescence créatrice de modèles politiques participatifs qui favorisent, sous des formes nouvelles, la survivance de l'approche dichotomique.

Ces modèles participatifs n'ignorent pas totalement les administrateurs publics, traitant par exemple de leur interaction avec les groupes de pression. Mais le concept de participation décentralisée, qui préconise la dévolution du processus de décision administrative, puis celui de démocratie directe, qui implique la participation des citoyens et des groupes locaux, confinent dans le meilleur des cas l'administrateur dans un rôle d'animateur, qui dispose d'une marge de manœuvre étroite pour l'expression d'un jugement éthique. En ce sens, ces modes de fonctionnement démocratique ne sont pas très différents de l'approche formaliste précédente⁷.

Par ailleurs, le modèle de la responsabilité démocratique diffère de l'approche formaliste en ce qu'il place les systèmes de valeurs des administrateurs publics au centre du débat éthique en tentant d'harmoniser ces choix d'essence individuelle avec la gouvernance démocratique. Cette approche s'ancre sur la notion de citoyenneté, l'administrateur détenant un rôle de fiduciaire professionnel en contact avec les citoyens⁸, sans pour autant disposer d'une réelle autonomie dans ses jugements de valeurs.

La dernière approche théorique dont il sera fait ici mention est d'inspiration constitutionnelle et mérite une attention particulière en raison de l'importance de l'un de ses tenants, John A. Rohr, qui représente une des références en éthique aux États-Unis. Rohr part du principe que les arrêts de la Cour suprême définissent les « valeurs du régime » et indiquent la voie à suivre aux bureaucrates en matière d'éthique. Ceux-ci peuvent s'en inspirer directement pour résoudre les situations ou les dilemmes éthiques. Dans « Ethics for Bureaucrats », Rohr admet que les bureaucrates, comme tous les êtres humains, doivent demeurer fidèles à leurs croyances les plus profondes s'ils veulent sauvegarder leur intégrité. Heureusement, les « valeurs du régime » leur permettent d'étayer leurs croyances politiques les plus profondes⁹.

En résumé, la tradition démocratique suggère que « *There is increasingly a shared realization that discussion of administrative ethics is not simply a task of encouraging moral calculation or applying some favored system of ethics but that it involves a more complex understanding of how politics, especially democratic politics, the place of bureaucracy within politics, and the individual roles of administrative officials within that organizational structure must enter into calculation or assessment of proper conduct* »¹⁰.

Ayant esquissé le fondement démocratique de l'héritage intellectuel des

auteurs américains, nous pouvons maintenant identifier les principales théories éthiques avant de donner des exemples de cadres de référence qui constituent au demeurant une autre voie d'accès à ces mêmes auteurs.

Une éthique inspirée de l'épistémologie positiviste

Dans son analyse des théories américaines en éthique, Brent Wall dessine une « carte cognitive » qui offre une description normative des principales thèses de souche démocratique¹¹. Il distingue théorie traditionnelle, théorie moderniste et théorie post-moderniste. Pour les « éthiciens » traditionnels, nous dit-il, il existe indépendamment de toute délibération un fondement de connaissances accessibles auxquelles on peut faire appel: celui des idéaux objectivement validés par le temps. En vue de parvenir à maîtriser les turbulences qui marquent les temps modernes, ces auteurs privilégient un retour à la philosophie républicaine classique comme « *a moral order that can be understood and followed by administrators in making ethical decisions* »¹².

De loin les plus nombreux, les « éthiciens » modernistes s'inspirent eux de l'épistémologie positiviste. Ainsi avancent-ils l'idée que les fondements éthiques ont une existence de fait que l'observateur peut découvrir. La théorie moderniste comprend un certain nombre de sous-ensembles. Le premier, le sous-type individuel, énonce qu'une personne juge à partir de son propre référentiel, sa conscience, et non en fonction de normes sociales, avec pour conséquence que les décisions gouvernementales importantes résultent de choix individuels conscients¹³. Le second, le sous-type professionnel, encourage en cas de conflits la pratique d'une excellence professionnelle soutenue par les valeurs citoyennes issues de la société démocratique. Le troisième, le sous-type bureaucratique, et le quatrième, le

sous-type démocratique, émettent tous deux l'hypothèse que la discrétion administrative existe mais qu'elle s'appuie, comme le souligne Rohr, sur les « valeurs du régime ».

L'analyse montre que la majorité des auteurs se réclament du sous-type démocratique. Ce dernier met en effet en évidence un véritable « archétype » américain pour lequel toute action administrative se construit intrinsèquement en référence aux valeurs et préférences du peuple. Celui-ci s'exprime objectivement, d'une part à travers son implication dans l'économie et, d'autre part, lors des consultations électorales. La théorie moderniste appartient donc à la mouvance démocratique qui fait de la volonté du peuple l'acte originel¹⁴. En terminant ce rapide tour d'horizon, on notera qu'un seul auteur (Harmon) défend les thèses post modernistes selon lesquelles les individus et les groupes décident en fonction de leurs propres intérêts en tentant d'écarter toute manipulation.

Préalablement à la modélisation du discours éthique américain proprement dit, il faut insister sur le paradoxe auquel font face nombre d'auteurs en s'appuyant essentiellement sur le concept démocratique : éloge de l'individualisme, de la liberté de choix et des valeurs démocratiques d'un côté, mais paradigme manifestement prescripteur et normatif concernant le rôle des administrateurs publics de l'autre. Nous illustrerons ce constat à l'aide d'une structuration sommaire du discours éthique.

Un discours polyphonique

Le cadre du discours est une autre manière d'accéder à la pensée éthique des auteurs américains dans le domaine de l'administration publique. Jennings reconnaît que le discours éthique est polyphonique : « *The framing function of ethical discourse has largely to do with the internal moral life and ethos of a profession or particular sectors of the profession. A second function, which may be called the civic or*

legitimizing function pertains to the external civic role of the profession in the broader society »¹⁵. Il propose de distinguer les trois niveaux de discours suivants: l'éthique comme obéissance à l'autorité, l'éthique comme logique de raisonnement moral et l'éthique comme exercice du jugement.

L'éthique comme obéissance à l'autorité reste la forme la plus prégnante. Elle prend sa source dans la dichotomie politique/administration proposée par Woodrow Wilson. Elle régle les pratiques éthiques dans l'administration publique sans pour autant délimiter un cadre conceptuel ou organisationnel strict en la matière, les deux idées maîtresses étant l'autonomie professionnelle et la responsabilité démocratique. De nature rationnelle et bureaucratique, cette conception qui fait des administrateurs publics des instruments des politiques se présente comme purement technique et ne laisse aucun espace à des critères de valeurs ou à la délibération éthique. Elle est empreinte de positivisme.

Un quotidien ni héroïque ni scandaleux

L'éthique comme logique de raisonnement moral offre une alternative à la précédente. Les auteurs qui la promeuvent (Burke, « *Bureaucratic Responsibility*, 1986 »; Rhor, « *Ethics for Bureaucrats* », 1989), mettent exclusivement l'accent sur un « corpus » de morale générale (ou principes politiques) et sur l'obligation éthique concomitante pour les fonctionnaires et les administrateurs. Ils dégagent les trois dimensions suivantes: une philosophie morale formulant des principes moraux, des règles et des principes éthiques fondés dans une perspective néo-kantienne (Rawls) ou utilitariste (Singer)¹⁶ et une application logique (évaluation raisonnée, prescriptions éthiques) des règles éthiques à des situations spécifiques.

Enfin, l'éthique comme exercice du jugement signifie avoir la capacité de

s'orienter face à des alternatives sur la base d'une interprétation des valeurs partagées au plan institutionnel ou communautaire. L'éthique devient ici sensible au contexte. On n'est plus en quête d'une solution globale et ultime, mais de solutions provisionnelles et locales: le fameux ici et maintenant. Parmi ces solutions, il faut alors distinguer entre plusieurs options disponibles. Le jugement de l'agent moral doit s'exercer, mais il ne saurait pour autant être purement privé et subjectif. Il est simplement posé par quelqu'un quelque part qui, à la recherche du sens, conduit un dialogue intérieur qui examine dialectiquement ses propres présupposés culturels et ceux des autres agents de l'institution. En ce sens, et en ce sens seulement, le jugement éthique est conservateur, puisqu'il tend à préserver ou à reprendre le tissu de normes, d'idéaux et de valeurs qui agrègent les éléments d'une communauté¹⁷.

Jennings peut ainsi conclure que le quotidien des administrateurs n'est ni héroïque ni scandaleux et que « *Most exercises of discretion and professional autonomy by public administrators and civil servants are precisely the case of bounded judgement – neither making up whole new rules, nor passively, impersonally applying them as they are, but actively using them, fitting them to messy human particularity* »¹⁸.

Comme on peut le constater jusqu'à présent dans ce développement, les « éthiciens » américains en administration publique ont essentiellement concentré leurs recherches sur les dimensions institutionnelle et individuelle et plus rarement sur l'organisation elle-même. On ne s'étonnera pas toutefois que les tendances actuelles de la réflexion renouent avec la notion d'organisation.

La plus récente orientation a trait au leadership éthique. Observant les évolutions de ce concept depuis 1940, Katheryn Denhart décrit six modèles différents correspondant à autant de périodes historiques. Ainsi remplace-t-

elle l'intérêt pour l'organisation dans un continuum en soulignant que « *The content of the standards may change over time as social are better understood (...) An administrator should be ready to adapt decision standards to these changes, always reflecting a commitment to the core values of our society and recognition of the goals of the organization* »¹⁹. Sous les assauts conjugués des économistes du « *Public Choice* », des grandes réformes gouvernementales et du nouveau management public, et tout en conservant un attachement aux « valeurs du régime » chères à Rohr, il est dorénavant devenu indispensable de faire de la place à la dimension administrative axée sur l'autonomie et la culture organisationnelle. Pour un autre auteur, Cooper, l'existence des cultures organisationnelles offre des occasions d'encourager les comportements éthiques, mais également l'opportunité d'ajouter à la panoplie des qualités stratégiques du leader celle de l'éthique²⁰.

« Un ordre naturel des choses »

Reprenant à leur compte les définitions de culture organisationnelle (notamment Schein)²¹, mais aussi de leadership transformationnel²² ou de leadership des valeurs²³, des auteurs peuvent déclarer que « *Leadership is important in the development, maintenance, and adaptation of organizational culture. One long ignored leadership theory that as emerged from a fifty-year hibernation addresses directly the relationship between leadership and ethic, values, and norms* »²⁴. Dans un article sur la théorie kantienne du leadership, Norman Bowie avance que le « *Leadership seeks to elevate the consciousness of followers* » tout en spécifiant que la propension à augmenter le développement moral des autres (sur l'échelle de Kohlberg²⁵) caractérise le leadership transformationnel. On peut se demander si ce leadership bureaucratique n'aurait pas pour

première fonction de protéger les institutions constitutionnelles²⁶?

Si la contribution américaine en éthique appliquée à l'administration publique est assurément des plus importantes, elle n'en reste pas moins fortement imprégnée par la dynamique des institutions démocra-

tiques et constitutionnelles. Cet « ordre naturel des choses » fait encore aujourd'hui autorité. Il a pour conséquence que le développement de l'éthique souffre des pesanteurs de la dichotomie politique-administration, celles-ci s'exerçant au détriment de l'autonomie de jugement des administrateurs publics. Depuis les

premiers jours de la République, les Américains redoutent par-dessus tout l'omniprésence et l'intrusion des bureaucrates dans leur existence. Leur vigilance à ce sujet doit être bien comprise dès lors qu'on s'attache à saisir le sens des travaux des principaux auteurs américains. ■

Notes

- ¹ COOK, Brian. « The Study of Administration (1887) ». Dans « Administration as a civic institution in the political thought of Woodrow Wilson ». *Journal of Management History*, p. 287.
- ² *Ibid*, p. 290.
- ³ BURKE, John P. « Administrative Ethics and Democratic Theory ». p. 603. Dans COOPER, Terry L. (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, 2000, second edition.
- ⁴ BURKE, John P. « Administrative Ethics and Democratic Theory », p. 603, 608.
- ⁵ SIMON, Herbert A. *Administration et processus de décision*. (1983). Paris, Economica. Pour certains il a remplacé la dichotomie créée par Wilson par la distinction fait-valeur de la logique positiviste de la décision.
- ⁶ FRY, Brian R. *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. (1989), p. 226.
- ⁷ BURKE, John P. « Administrative Ethics and Democratic Theory », p. 612.
- ⁸ COOPER, Terry L. *op. cit.*, 193.
- ⁹ ROHR, John A. *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. 2^e édition, 1989, p. 84.
- ¹⁰ BURKE, John P. « Administrative Ethics and Democratic Theory », p. 617.
- ¹¹ WALL, Brent. « Assessing Ethics Theories from a Democratic Viewpoint », p. 135. Dans James S BOWMAN, *Ethical Frontiers in Public Management. Seeking News Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, 1991.
- ¹² DENHARDT, Kathryn G. *The Ethics of Public Service*. 1988. *Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Westport Connecticut, Greenwood Press Inc. p. 72. Les principaux tenants de cette thèse sont Denhardt, Frederickson, Hart, Golembiewski, Richardson.
- ¹³ WALL, Brent. « Assessing Ethics Theories from a Democratic Viewpoint ». p. 142.
- ¹⁴ *Ibid*, p. 144. Se retrouvent dans ce sous-types les auteurs comme Burke, Cooper, Harmon, Payne, Rohr, Wakefield.
- ¹⁵ JENNINGS, Bruce. « Taking Ethics Seriously in the Administrative Life: Constitutionalism, Ethical Reasoning and Moral Judgment », p. 66, dans James S BOWMAN, *Ethical Frontiers in Public Management. Seeking News Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, 1991.
- ¹⁶ *Ibid*, p. 74.
- ¹⁷ *Ibid*, p. 79.
- ¹⁸ *Ibid*, p. 83.
- ¹⁹ DENHARDT, Kathryn G. *op. cit.*, p. 26.
- ²⁰ COOPER, Terry L. *op. cit.*, p. 184.
- ²¹ SCHEIN, Edgar. *Organizational Culture and Leadership*. (1985). San Francisco, Jossey-Bass, 358 p.
- ²² CONGER, Jay A. et Rabintra N. Kanungo. (1998). *Charismatic Leadership in Organizations*. Thousands Oaks California, Sage, 288 p.
- ²³ FAIRHOLM, W. Gilbert. *Values Leadership. Toward a New Philosophy of Leadership*. (1991), New York, Praeger.
- ²⁴ GROSENICK, Leigh E. et Pamela A. GIBSON. *Government Ethics and Organizational Culture*. p. 248 dans Terry COOPER (ed) *Handbook of Administrative Ethics*, 2^e édition, 2001.
- ²⁵ BOWIE, Norman. A Kantian theory of leadership, p.188. *The Leadership & Organization Development Journal*, 21/4 2000, p. 185-193.
- ²⁶ TERRY, Larry D. (1995) *Leadership of Public Bureaucracies. The Administrator as Conservator*, p. 24.

La modernisation des pratiques de gestion de l'éthique dans l'administration publique

Par **Pierre Bernier**

Chargé de mission auprès du directeur général de l'École nationale d'administration publique du Québec
pierre_bernier@enap.quebec.ca

Dessiner, d'une part, une infrastructure de l'éthique dans les services publics et dévoiler, d'autre part, des stratégies pour la gérer de manière efficace, moderne et respectueuse des valeurs et cultures de chaque société, tels sont les préalables, avant tout pratiques, dès lors qu'on replace l'éthique dans le contexte de l'administration publique. Il y va de la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques et des personnes qui oeuvrent en leur sein, mais également de leur aspiration à jouir d'une bonne gouvernance.

Les oppositions entre valeurs anciennes et paradigmes nouveaux, qui caractérisent la période contemporaine, n'affectent pas que les composantes de la société civile des pays démocratiques. Les administrations publiques ressentent intensément ces phénomènes. L'onde de choc de ces tensions rejoint le personnel du secteur public dans l'exercice de tous ses rôles et responsabilités.

La fonction publique des États, qui dans chaque pays occupe le centre de l'administration publique, est généralement le premier groupe touché. Ses rôles stratégiques auprès des autorités gouvernementales (rôles de soutien et de conseil, en amont des décisions, concernant les politiques, les programmes et la conduite des affaires publiques; rôles d'institution responsable de la mise en œuvre de toutes les mesures retenues par le gouvernement et le Parlement) la placent au point de rencontre de ces rapports de forces.

De fait, dans la plupart des États démocratiques, on peut observer que nombre d'administrateurs publics affichent fréquemment une perplexité nouvelle et inattendue face aux choix de conduite à adopter. Dans plusieurs circonstances, des travailleurs du secteur public manifestent une sorte d'inconfort ou de gêne face à des interlocuteurs aux

fonctions homologues qui œuvrent dans des secteurs différents. D'autres, particulièrement exposés aux pressions, développent de l'anxiété face à certains choix, voire de la crainte pour eux-mêmes ou leurs proches. L'intégrité personnelle des administrateurs publics, la formation de base ou les qualifications et l'expérience professionnelle acquises (souvent, il est vrai, dans un tout autre contexte) ne semblent plus suffire pour venir à bout de certains dilemmes liés au statut ou aux fonctions.

Bien sûr, évoluer dans un milieu marqué par des changements successifs nombreux est une partie intégrante de la profession d'administrateur public. Néanmoins, on observe qu'il y a des risques accrus de manquements à l'éthique lorsque, simultanément, les pressions issues de l'environnement (immédiat et externe) se transforment, que les objectifs, les outils et les façons de faire changent et que l'organisation concernée ne fournit pas en temps opportun des repères appropriés concernant l'éthique ou la déontologie attendues.

La multiplication de nouvelles options pour l'action, sans outils adéquats pour les analyser et en disposer, génère la confusion et crée souvent le doute. Si, par inadvertance ou par laisser-faire, un tel phénomène atteignait l'échelle d'une sorte d'« institutionnalisation du doute » (Giddens, 1990), il apparaîtrait

alors rapidement des dérives dont les effets pervers pourraient avoir une portée considérable. Ces agissements susciteraient aussitôt la méfiance chez les citoyens à l'endroit de l'ensemble des acteurs qui composent l'administration publique.

De tels comportements nourrissent alors la défiance, même au-delà des frontières. La capacité des institutions d'assumer rigoureusement leurs obligations à l'égard de l'intérêt général et du bien public devient l'objet d'un questionnement sans fin.

Réactions des gouvernements observées dans les sociétés de droit

Depuis quelques années, on a pu noter que les institutions étatiques ont renouvelé leur vigilance à l'égard de l'éthique et de la déontologie dans l'administration publique. Nombre de mesures de portée générale, souvent de nature normative, ont été mises de l'avant par les paliers centraux. On a visé principalement les champs susceptibles de renforcer la probité et l'intégrité (lutte à la corruption, aux conflits d'intérêts et au clientélisme) dans les pays développés et chez leurs partenaires (anciens ou nouveaux). Les pays anglo-saxons, pour leur part, ont de plus renforcé considérablement les structures pour assurer une gestion centralisée de l'éthique et de la déontologie.

Aujourd'hui, c'est au niveau de chacune des organisations administratives (ministères, organismes, établissements ou sociétés publiques, etc.) qu'on diagnostique que des progrès restent à faire dans la plupart des administrations. L'éthique professionnelle est le principal enjeu. Le défi est de développer une capacité organisationnelle mieux articulée et plus percutante pour soutenir les administrateurs publics. On juge qu'un support efficace doit être adapté aux missions des entités administratives et au profil des personnels pour les appuyer dans la gestion des dilemmes éthiques inhérents à leurs fonctions.

Pour atteindre ce but, la mise sous examen du « cadre de gestion de l'éthique » dans chacune des organisations apparaît la voie la plus porteuse. Elle s'avère l'approche jugée la plus productive dans les appareils publics parce qu'elle permet de faire face dans la durée, même en période de mutation profonde, aux exigences de la conduite exemplaire requise. Spécialement si l'administration publique, comme c'est souvent le cas ces années-ci dans les pays occidentaux, traverse une phase de recomposition majeure de son effectif en raison de facteurs démographiques. Et qu'elle change, concurremment, sa philosophie de gestion et ses outils d'intervention en vue de permettre aux diverses composantes de la société de mieux faire face aux défis de l'heure.

Dans les sociétés démocratiques, la nature et le niveau des attentes de la population à l'égard de l'éthique et de la déontologie dans le secteur public restent particuliers. La poursuite de l'intérêt général ou du bien public, l'égalité devant la loi grâce à des procédures justes et équitables, l'accessibilité des services publics marquent toujours la perspective des citoyens. En réponse, l'impartialité, la loyauté et l'intégrité sont exigées des administrateurs publics.

Évidemment, c'est dans ce cadre particulier (certains diront étroit !) que la gestion de l'éthique doit faire

l'objet d'un examen. Mais encore faut-il que les principes et la méthode retenue pour moderniser le système de gestion de l'éthique reposent sur des notions qui ont le potentiel de répondre à de telles préoccupations civiques. Le cadre conceptuel retenu doit notamment pouvoir mettre à l'abri des dérives sectaires. Il doit également clarifier les zones d'ombre entre les paliers responsables pour faire comprendre à l'égard de qui chacun est redevable de quoi.

Quelques notions clés généralement abordées

Pour être efficaces lors d'un tel examen, les intervenants doivent, d'entrée de jeu, s'entendre sur les notions de base en cause. Plusieurs des concepts indispensables sont interdépendants et devront être interreliés selon une logique rigoureuse.

Or, plusieurs des vocables utilisés ont souvent un sens ou une portée différente selon les professions ou les milieux. Exemples : « citoyens » pour clients, contribuables ou électeurs ? D'autres recouvrent des réalités complexes. Notions de « responsabilité » et « d'imputabilité » : comment est-on responsable si le système ne prévoit pas explicitement de reddition des comptes, une évaluation des résultats et des aptitudes ou un régime de sanctions (positives ou négatives) juste et équitable ? etc.

Pour faire un travail efficace dans un tel contexte, il est indispensable que la communauté partage une compréhension commune de la signification donnée à chacune des notions utilisées et convienne de leurs portées. On constate que prendre le temps nécessaire pour convenir de distinctions conceptuelles de l'ordre, notamment, de celles qui suivent, permet à tout chantier de modernisation de produire plus rapidement des résultats durables et utiles aux administrateurs publics.

- *L'éthique en tant que sphère des choix relatifs à la conduite.* L'éthique

dans l'administration publique est-elle, comme ailleurs, le champ de réflexion qui vise l'exercice du choix volontaire de la conduite opportune et pertinente ? C'est-à-dire le choix d'attitudes et de comportements qui doivent être favorisés par les administrateurs publics à cause de leur statut de travailleur du secteur public, de leurs rôles et des pouvoirs qu'ils sont appelés à exercer au sein de la société ? Voilà l'esprit qui peut le mieux, semble-t-il, amorcer une réflexion féconde, aux divers paliers, sur un sujet aussi délicat et complexe.

L'éthique abordée dans cette perspective fait appel, d'une part, à l'autonomie et à la responsabilisation des administrateurs publics pour faire face aux dilemmes de tous ordres rencontrés dans la profession, et non plus seulement à l'obéissance stricte comme le prescrivent toujours des règles déontologiques. En outre, on saisit mieux pourquoi l'éthique ne peut pas être approchée comme une simple affaire de punition et de récompense.

D'autre part, l'éthique des administrateurs dans les services publics peut alors être décomposée utilement en six champs interconnectés : l'éthique des rapports avec les autorités élues ; l'éthique des relations avec les citoyens ; l'éthique institutionnelle (devoirs et obligations qu'impose l'institution à laquelle on appartient) ; l'éthique des politiques et des programmes publics que l'administrateur a mandat de préparer ou d'évaluer en vue de recommandations ; l'éthique professionnelle qui fait référence aux préceptes et aux procédés d'un art (ex. le management) ou d'une discipline scientifique ; l'éthique individuelle (ou personnelle) des administrateurs publics pour la gestion de leurs affaires privées et même, dans certaines situations où une réserve peut s'imposer, pour l'exercice de leurs prérogatives en tant que citoyen. Ces distinctions permettent de dégrossir la problématique et de rejoindre les préoccupations de chacun.

- *Codes de déontologie dans les services publics.* Un code de déontologie est une notion d'un autre ordre. Elle renvoie à des règles (normes) de conduite codifiées qui régissent les acteurs dans le service public. Ces énoncés portent sur les devoirs et les obligations précises qui exigent obéissance sous peine de sanctions (voir notamment Girard, 1999). Les règles déontologiques constituent un des moyens utilisés dans les organisations (ou les professions) pour assurer le respect des valeurs et des standards du service public dont elles ont la charge.

Dans les administrations publiques, ces codes de conduite peuvent disposer de plusieurs questions reliées aux divers types d'éthique évoqués. Ils prévoient habituellement des procédures et des sanctions qui visent à appliquer ces règles et à les faire respecter.

Il est intéressant de noter que dans certaines organisations publiques, en raison de la vision entretenue de la gestion de l'éthique, un code de déontologie de portée générale est le seul outil disponible pour guider les administrateurs publics face aux dilemmes qu'ils rencontrent. S'il est rédigé sous la forme négative, comme c'est souvent le cas dans les bureaucraties traditionnelles (exemples : l'administrateur public « ne peut faire... » ou « ne doit faire... » telle ou telle chose), cet outil n'est évidemment pas très utile pour faire face à des enjeux nouveaux ou à des pressions qui se présentent sous des formes inédites.

- *Les « valeurs » sont au cœur de la réflexion éthique et déontologique.* Dans une perspective fonctionnelle, le concept de « valeur » réfère essentiellement à une conviction (une croyance) fondamentale qui guide les attitudes et les comportements des individus ou ceux des groupes auxquels ils appartiennent.

Dans chaque régime démocratique, on constate que les valeurs fondamentales de l'administration publique

résultent de la rencontre, au fil du temps, de trois ordres d'attentes :

- Les exigences des citoyens à l'égard de l'État, des services publics et de ses agents.
- Les attentes des autorités politiques successives qui, provisoirement en charge de la gouverne et du fonctionnement de l'administration, rendent des comptes de leurs actions au Parlement et à la population.
- Les attentes des intervenants (non élus) qui composent la main-d'œuvre du secteur public. Ces personnes sont généralement choisies, en vertu de l'application d'une règle du mérite, pour leur maîtrise des compétences professionnelles jugées pertinentes pour permettre à l'appareil administratif de remplir ses rôles et fonctions.

On conçoit ainsi mieux, peut-être, pourquoi les convictions (valeurs) qui guident les diverses administrations de stature comparable, de même que les pratiques et l'action menée peuvent être aussi différentes sur certains aspects particuliers. Exemples: certaines valeurs professionnelles de l'administration (et les façons de faire qui en découlent) peuvent diverger sensiblement d'un État à l'autre.

Néanmoins, au sein des régimes politiques démocratiques, on observe que toutes les administrations publiques partagent pour l'essentiel les mêmes objectifs déontologiques. On peut les résumer succinctement comme suit : la conduite des administrateurs publics doit être en tout temps légale, éthique et opportune.

À ces fins, la première valeur généralement promue est celle qui porte sur la « responsabilité ». C'est-à-dire sur la conviction que doit avoir l'administrateur public qu'il a l'obligation de prévoir et de prévenir ce qui peut survenir dans son champ d'attributions, l'obligation d'agir à temps, celle, le cas échéant, de réparer s'il y a eu carence, et l'obligation de rendre des comptes en vue

d'une évaluation des résultats et des aptitudes manifestées.

- *La mission distinctive d'une organisation.* La mission spécifique de chacune des organisations du service public (pourquoi elles existent) doit être prise en compte lors de l'examen du cadre de gestion de l'éthique. L'analyse des champs de compétences et des attributions de chaque entité administrative permet de mettre au point un cadre de gestion plus complet et pertinent. Il en va de même pour la mission de chacune des unités administratives (direction, service, etc.) qui composent une organisation.

Stratégie de gestion de l'éthique dans les organisations publiques

Même si elles sont parties intégrantes du même ensemble, les rôles, voire le statut juridique, ainsi que les programmes d'actions et les caractéristiques des clientèles visées génèrent des responsabilités particulières. Ces devoirs exposent à des attentes légitimes de la part des autorités, des partenaires ou de la population. Les relations, qui en découlent, peuvent avoir un impact déterminant (positif ou négatif) sur le choix de la conduite. Notamment, le choix se fera-t-il en fonction de l'interlocuteur jugé le plus important? Du lieu où se fera la reddition de comptes? Des exigences de la discipline professionnelle ou scientifique en jeu? Des contraintes administratives? Des traditions de l'organisation? etc.

Quel que soit le secteur où travaille l'administrateur public, on constate que les grandes prémisses de la réflexion éthique et déontologique sont communes. Ces impératifs de l'administration publique peuvent se synthétiser comme suit (voir notamment Makrydemetres, 2002):

- *Impératif d'imputabilité :* les principes de légitimité démocratique et de subordination à l'autorité consti-

tuée dans le respect des règles démocratiques.

- *Impératif de légalité* : le principe de la primauté du droit et le principe de légalité sont le socle en vertu duquel la loi, et elle seule, doit régir habituellement l'action de l'administration publique dans un état de droit. Et le cadre juridique habilitant doit être respecté aussi longtemps qu'il n'a pas été remplacé ou abrogé selon la procédure légale prévue à cette fin.
- *Impératif d'intégrité* : les valeurs, la mission et le cadre de gestion particulier des administrateurs publics justifient les hauts standards moraux et professionnels attendus.
- *Impératif attaché au service à l'égard des citoyens* : les exigences du service public sont spécifiques. L'acquéreur de service, en vertu de son statut de citoyen, jouit de droits, voire de privilèges particuliers. En contrepartie, il est soumis pour les mêmes raisons à des devoirs lorsqu'il transige avec l'administration publique, et ce, que le service lui soit prodigué d'autorité ou sur la base d'une demande facultative. L'administrateur public est donc tenu de protéger les droits des citoyens, de favoriser leur exercice et d'inciter les citoyens à le faire, en conformité avec les lois qui les régissent.

Composantes d'un cadre moderne de gestion de l'éthique

Cette énumération permet de mieux saisir pourquoi toute stratégie de gestion de l'éthique doit se fonder sur le partage de la connaissance de ces exigences propres au secteur public. Souvent, les administrations publiques les consignent dans un énoncé de valeurs communes qui transcendent les valeurs sectorielles. Ces dernières, une fois définies, s'y ajoutent. Elles ne peuvent évidemment les remplacer ou les amoindrir.

Ces convictions doivent servir de pôles de références communs et de sources d'éclairage pour aborder les dilemmes qui ont une portée éthique. Elles permettent de dégager les critères fondamentaux des choix éthiques dans le secteur public. Le partage de ces connaissances constitue la première des conditions à remplir pour ancrer une stratégie efficace de gestion de l'éthique dans l'administration publique. Remplir cette condition est nécessaire. Mais on constate que cette mesure n'est pas suffisante pour rejoindre les préoccupations concrètes des administrateurs publics.

De fait, tout cadre de gestion, quel qu'en soit l'objet, poursuit explicitement une finalité et est porteur d'une vision pour l'atteindre. Les voies et moyens qu'il retient découlent normalement des contraintes et des écueils identifiés eu égard au contexte et aux acteurs en présence. Dans le secteur public, a fortiori en matière d'éthique, il convient donc de bien camper les fondements de tout cadre de gestion.

Balises pour la répartition des fonctions associées à la gestion de l'éthique

Dans les États démocratiques, on sait que l'organisation et le fonctionnement de l'appareil administratif de l'État reposent pour l'essentiel sur les principes suivants: l'administration publique doit agir sous le contrôle des autorités politiques choisies dans le respect des règles démocratiques; l'administration est soumise à la primauté du droit; les administrateurs publics doivent être capables d'accomplir des missions, fondamentalement associées à l'intérêt général et au bien commun, de façon efficace, efficiente et éthique.

D'entrée de jeu, on peut deviner que la poursuite d'une finalité éthique dans un tel milieu, qui implique des

rapports aussi variés, complexes et délicats, exige un dispositif de gestion complet et adapté. Plus complet certainement que le simple recours au contrôle en vue de la sanction d'éventuels comportements fautifs.

Un cadre moderne de gestion de l'éthique dans l'administration publique doit, pour être satisfaisant, traduire une vision qui rencontre simultanément les principes évoqués, la mission de l'organisation et les attentes légitimes des acquéreurs de services. De plus, on observe qu'il comprend normalement une infrastructure composée de processus et d'outils à la disposition des acteurs de tous les paliers.

Comme le suggère le Comité sur la gestion publique de l'OCDE (PUMA), on peut utilement répartir les tâches sous les trois catégories de fonctions essentielles à tout système de gestion. Cette répartition doit être connue par toutes les personnes concernées :

- *Fonction orientation*. C'est la responsabilité des autorités politiques et administratives d'énoncer une vision claire (Où allons-nous? Que voulons-nous devenir?) au plan de l'éthique et de la déontologie.
- *Fonction encadrement de l'éthique*. C'est la responsabilité des gestionnaires par l'adoption et l'application de mesures adaptées à l'éthique (comme ils le font pour les processus visant l'économie, l'efficacité et l'efficience). Normalement, après une analyse fine des zones comportant des risques de pressions sur l'éthique, le cadre responsable décide des leviers les plus opportuns, compte tenu de la philosophie de gestion, pour mener les actions préventives ou curatives jugées nécessaires.
- *Fonctions contrôle et évaluation*. Ces rôles concernent tous les acteurs au sein du secteur public et toutes les composantes de la société civile (individus, groupes et entreprises). La rigueur et la transparence de la reddition des comptes associées à

L'exercice de ces deux fonctions sont jugées déterminantes dans les diverses administrations publiques. Elles permettent de mesurer l'importance (la priorité) accordée à l'éthique et à la déontologie des administrateurs publics au sein de toutes les sociétés démocratiques.

Dans les unités administratives (grandes ou petites), tout le personnel doit savoir précisément la répartition des rôles et des responsabilités en matière d'éthique. Cela a pour effet d'éliminer un premier niveau de confusion possible pour le personnel et la population qui transige avec lui.

Balises pour le déploiement d'une stratégie efficace de gestion de l'éthique quel que soit le palier organisationnel

L'observation de divers systèmes de gestion de l'éthique permet d'identifier des conditions de base à réunir pour envisager le déploiement d'une stratégie dans ce domaine névralgique.

La première est évidente dans un tel milieu hiérarchisé. En tout temps, la chaîne d'autorité ne doit pas tolérer, de façon explicite ou implicite, des comportements illégaux, non éthiques ou inappropriés (c'est-à-dire contraires aux conventions ou aux saines pratiques attendues de l'administration publique). Cette prescription vaut non seulement pour les attitudes et les comportements concrets du personnel du secteur public, mais aussi pour les « apparences » qu'ils peuvent générer au sein de la population ou ailleurs dans le secteur public (on se réfère évidemment à une notion de « perceptions légitimes »).

Deuxièmement, la gestion de l'éthique et des « normes de conduite » ne doit pas se limiter à observer et à contrôler les comportements pour les sanctionner (négativement) s'ils dérogent à une règle. On doit prévoir

intervenir en amont par des mesures proactives (exemples : guide des saines pratiques recommandées, activités de formation adaptées, ressources conseils).

Néanmoins, le « contrôle » doit être également présent dans tout dispositif réaliste de gestion de l'éthique. En matière éthique, on doit éviter toute tentation « d'angélisme » ! Les effets pervers d'une telle attitude, souvent associée à une « sorte de laisser-faire », sont trop corrosifs pour ne pas justifier une attention particulière. C'est pour ce motif que la déontologie, ses codes et les contrôles de leur observance font également partie d'une gestion moderne de l'éthique dans les services publics. C'est une condition nécessaire. La différence par rapport à une certaine tradition bureaucratique est qu'elle ne doit plus être perçue comme une condition suffisante.

Troisièmement, la pertinence de la conduite pratiquée par les administrateurs publics repose sur une bonne connaissance de leur situation organisationnelle. La maîtrise des obligations qui y sont associées (lois organiques, structures hiérarchiques, modalités des rapports entre les composantes) et celle des lois particulières pour les services que l'organisation (ou l'unité) doit rendre disponibles et accessibles font également partie des conditions nécessaires à rencontrer.

Zones à risque identifiées dans diverses administrations

De plus, tout le personnel qui compose une unité doit être associé périodiquement à la réflexion visant à faire l'inventaire de l'évolution des risques éthiques. Cet exercice doit viser à identifier les valeurs en jeu et les pratiques les plus opportunes pour affronter les éventuelles pressions nouvelles. Cette mesure permet de focaliser sur des valeurs jugées prioritaires pour le service dans l'avenir prévisible. Évidemment, cela n'élimine pas l'obligation d'assumer

les autres valeurs communes à l'administration publique.

Finalement, les acquéreurs des biens ou des services (voire les fournisseurs externes des ressources nécessaires à la production des services) doivent pouvoir être mis à contribution. Leur connaissance des standards et des normes éthiques contribue à leur mise en application. Notamment en évitant que par inadvertance des pressions soient exercées à l'occasion des rituels qui entourent généralement les transactions dans le secteur privé.

Les administrateurs publics sont naturellement exposés à des pressions. Non seulement parce qu'ils sont fiduciaires de ressources publiques mais aussi parce que leurs fonctions au service du bien commun leur octroient une fraction de la puissance publique. Les risques de manquements à l'éthique sont donc nombreux. L'administrateur public doit apprendre à les identifier et à gérer.

- *Les facteurs de risque constants dans toute administration publique* : vivre une restructuration substantielle du secteur public entreprise sans une planification adéquate; travailler avec des ressources insuffisantes ou inadaptées; évoluer dans un cadre qui commande de concilier les conflits d'objectifs internes à l'organisation et les responsabilités à l'égard du service aux citoyens; être exposé à des demandes contradictoires légitimes et devoir concilier intérêt public et intérêts particuliers dans des champs inédits ou mal circonscrits.

- *Sur le plan organisationnel* : en général, tout contexte de changements rapides apportés à l'organisation crée une déstabilisation qui peut entraîner des failles face à l'éthique. Notamment, la traversée d'une période de transition (rodage) suite à l'adoption d'une philosophie de gestion différente surtout si celle-ci implique un accroissement de l'autonomie et modifie la fa-

çon de mesurer les résultats et la performance. Exemples: devoir provisoirement continuer à produire avec application des biens ou des services selon un ancien cadre de gestion et, simultanément, intégrer une transformation des valeurs de gestion qui débouchent sur des techniques et des pratiques opposées; évoluer dans un cadre structurel mal adapté à la mission de l'organisation; composer avec des modifications fréquentes au sein de la ligne hiérarchique; poursuivre des opérations dans un domaine connu après que des modifications aient été apportées à la répartition des responsabilités entre organisations centrales et territoriales, entre catégories d'organisations publiques (ministères, organismes, sociétés d'État) ou avec le secteur privé (entreprises d'économie libérale ou d'économie sociale).

- *Sur le plan du statut* : travailler dans un cadre qui implique une obligation singulière de transparence. Par exemple, avoir à clarifier des responsabilités politiques et administratives, ou rendre compte de leur exercice, sous des regards externes (parlementaires, groupes de citoyens, médias, etc.). La comparaison à l'échelle internationale engendre des pressions nouvelles. Le choix des indicateurs (et des indices) pour la comparaison entre les entités ou leurs résultats soulève une problématique éthique particulière (exemple : devoir comparer la performance de son unité avec celles d'institutions étrangères perçues comme homologues mais qui évoluent dans un cadre juridique distinct ou sous contraintes différentes).

- *Sur le plan des activités commandées* : être subitement soumis à l'obligation de participer à des processus de consultation ou de concertation avec des groupes de la société civile ou des administrations étrangères sans avoir reçu une préparation adéquate ; agir en interface entre le secteur public et le secteur privé pour assurer l'acquisition de ressources (intrants)

nécessaires à la production ou à la distribution de services publics ; avoir à appliquer une politique ou un programme devenus lourds et obsolètes ; jouir d'une autonomie excessive sans supervision efficace.

- *Des facteurs de risques provenant de l'environnement extérieur* : apparition de nouvelles normes sociales ou morales au sein de la société en général ou chez des interlocuteurs nationaux (groupes de pression, entreprises qui œuvrent à l'étranger) ; normes culturelles ou éthiques différentes d'interlocuteurs étrangers avec lesquels l'administrateur public doit développer des liens de confiance ou entretenir des rapports soutenus.

- *Les facteurs à caractère personnel* : psychologie et attitudes d'acteurs responsables d'une charge publique face à la pression induite par l'avènement de changements non recherchés ; perception négative persistante entretenue par des administrateurs publics concernant l'état général de l'institution à laquelle ils appartiennent ; état de la satisfaction des fonctionnaires à l'égard de l'évolution et de la gestion de leur carrière ; situation des « affaires personnelles » de l'administrateur public ou de celles de proches.

Panoplie des moyens nécessaires à une gestion moderne de l'éthique dans les organisations composées d'administrateurs publics

Les administrations publiques sensibles à ces préoccupations considèrent utile de pouvoir disposer de plusieurs leviers pour assurer l'atteinte de leurs objectifs en matière d'éthique et de déontologie. La combinaison qui, dans différents pays, semble fournir les meilleurs résultats comprend un assortiment de dispositifs interdépendants. Utilisés concurremment, ils facilitent aux gestionnaires la coordination des

activités et le maintien de hauts standards éthiques.

Leviers couramment utilisés

- Disposer d'un énoncé lisible et compréhensible, émanant des autorités en poste, qui précise (ou rappelle) les valeurs et les principes qui encadrent l'éthique et la déontologie attendues.
- Disposer de guides des pratiques jugées saines conformes à la mission pour soutenir la réflexion éthique et déontologique.
- Disposer de codes de conduite (code de déontologie) dans les domaines sensibles où tout écart de conduite est jugé inacceptable et sera réprimé.
- Rendre disponible des activités de formation (adaptées notamment à l'ancienneté du personnel) conçues pour faire le lien entre la mission, les plans d'action, la philosophie du cadre de gestion, l'évolution des pressions externes ou internes et les valeurs organisationnelles.
- Désigner des ressources conseils de qualité adéquate pour accompagner le personnel et les gestionnaires lorsqu'ils rencontrent des dilemmes de nature éthique.
- Tenir une veille sur l'évolution des facteurs susceptibles d'être à l'origine de risques éthiques (notamment les conditions de la gestion des ressources humaines, l'encadrement de la délégation de responsabilités, les perspectives de mobilité pour le personnel, etc.).
- Rendre claire la procédure à suivre si un administrateur public croit constater qu'un acte répréhensible, c'est-à-dire un acte non conforme à la loi ou au cadre éthique, est susceptible de se poser ou a déjà été accompli.

- Inclure l'éthique et la déontologie dans les champs qui font l'objet de la reddition de comptes et de l'évaluation périodique.
- Dans les structures qui s'y prêtent, intégrer des personnes externes à l'organisation (des citoyens clients ou fournisseurs, des ressources expertes des questions éthiques et déontologiques, etc.) dans les instances chargées de la supervision de la gestion de l'éthique. ■

Références bibliographiques

Giddens, Anthony. *The consequences of Modernity*, SUP, Stanford, Ca. 1990.

Moe, Ronald et R. Gilmour, « Rediscovering Principles of Public Administration », *Public Administration Review*, vol. 55, 1995.

Makrydemetres, A. Les dilemmes éthiques dans l'administration publique, *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 68, Paris, 2002.

OCDE (PUMA). *La corruption dans le secteur public*, Paris, 1999.

À paraître en décembre

Coup d'oeil

Bimestriel d'analyse comparative de L'Observatoire de l'administration publique

Portant sur :

« L'évaluation des politiques publiques en Allemagne, en France et au Québec »

Quatre articles qui font suite à un séminaire tripartite tenu en mai 2002 à Oberwesel en Allemagne

- L'évaluation dans le cadre des modernisations
par Anne Racine
- Trois modèles de cohabitation du contrôle et de l'évaluation
par Marie-Josée Charbonneau
- Systèmes et acteurs en évaluation des politiques et programmes
par Constance Herrera
- Facteurs positifs et handicapants pour la pratique de l'évaluation
par Geneviève Poulin

En préparation

Un *Télescope* sur « La régionalisation dans les systèmes de santé français et québécois »

L'éthique au cœur du nouveau cadre de gestion

Par **Paul-André Comeau**

Professeur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec
paul-andre_comeau@enap.quebec.ca

Quelle alternative après le 11 septembre 2001? Comment en effet aborder le recours massif aux « nouvelles technologies de l'information » qui répondent, semble-t-il, aux attentes légitimes des citoyens, quand on se heurte aux exigences de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels? La démarche éthique apparaît ici comme un passage obligé. Elle permet de dépasser la norme juridique fixée depuis vingt ans par l'Assemblée nationale du Québec pour innover quasi prophétiquement le futur démocratique de l'administration publique.

La *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000, apporte sa pierre à la solidification du régime de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information mis en place au Québec, il y a exactement 20 ans. Cette dimension de l'importante loi sur le cadre de gestion publique a peu retenu l'attention lors des débats parlementaires à ce sujet.

Jusqu'à maintenant, le régime québécois de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information, résumé de façon lapidaire par l'expression *loi d'accès*, explicitait les modalités d'exercice des droits reconnus dans la Charte des droits de la personne et dans le Code civil du Québec. La nouvelle loi qui régit l'administration publique impose désormais au gestionnaire des obligations contraignantes, à commencer par le respect du principe de transparence. La transparence suppose une adhésion intense et soutenue aux objectifs et modalités de la loi d'accès votée en 1982 dans le sillage des travaux de la commission Paré. Les choix et décisions qu'entraînent cette recherche et cette pratique de la transparence ne peuvent s'exercer qu'à la faveur d'une démarche éthique rigoureuse et systématique.

Les diverses exigences de la *Loi sur l'administration publique* structurent la prise en charge de l'intérêt du citoyen. Derrière cet énoncé se profile le respect du citoyen. Il faut y lire plus

que la qualité des services promis et offerts au citoyen-consommateur. Toutes les mesures en vue de répondre rapidement, avec courtoisie et efficacité, aux attentes du citoyen doivent être mises en œuvre, on en convient aisément. L'adhésion aux principes fondamentaux de cette loi maîtresse implique de la part du gestionnaire public beaucoup plus qu'une attitude dérivée d'une pratique intelligente du négoce. Il s'agit en fait de repenser presque totalement le rôle et la place de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information dans ce nouveau cadre de gestion. C'est précisément autour de ces deux notions que s'articulent les pistes de réflexion alignées dans ce texte.

Renseignements personnels et droits de la personne

En premier lieu, le respect du citoyen suppose et exige du gestionnaire la prise en charge presque scrupuleuse de ses droits fondamentaux au chapitre de la protection des renseignements personnels et, dans un sens plus large, de sa vie privée. Un rappel élémentaire s'impose, que l'ampleur de la réforme administrative a quelque peu occulté. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et de la protection des renseignements personnels* demeure toujours la seule législation à avoir été hissée au rang de loi prépondérante.

À cet égard, rien n'a changé!

Depuis 20 ans exactement, le régime de protection des renseignements personnels s'est implanté dans la pratique administrative québécoise. Pas mal de choses ont évolué durant ces deux décennies, souvent de façon plus ou moins automatique, parfois au prix de déchirements importants, voire même de crises majeures. L'administration s'est familiarisée avec la mécanique qui discipline l'utilisation des renseignements personnels de chacun des citoyens. Il suffit de songer à tout ce que comporte, par exemple, la mise au point des ententes d'échange de renseignements personnels entre ministères ou organismes. Au niveau des objectifs et principes de base, la *Loi sur l'administration publique* fait obligation d'aller au-delà de cette mécanique. Les questions de fond doivent maintenant être situées et traitées dans une vision plus large que ces exigences indispensables, mais somme toute techniques. Dans cet esprit, il paraît désormais impossible d'éviter d'inscrire la réflexion éthique dans tout processus de décision en matière de renseignements personnels.

Concentrons-nous un instant sur le seul problème de la cueillette de renseignements personnels. Le principe de nécessité dicte habituellement la ligne à suivre. L'administrateur public peut-il s'en tenir à ce seul garde-fou? Quelle sera son attitude lorsque ses

collaborateurs lui proposeront de réaliser un sondage pour mesurer le degré de satisfaction des citoyens au sujet des services dispensés par son ministère? En fait, les questions se multiplient, qui débordent du seul cadre de la méthodologie des sondages.

C'est évidemment à l'égard des renseignements ainsi sollicités que se profilent les questions les plus délicates. Ainsi, peut-on vraiment inclure telle ou telle question dans un sondage et s'en remettre aux seuls conseils de l'expert qui bâtit le questionnaire? Est-on fondé de se pencher sur telle dimension ou sur tel aspect du comportement?

Le choix des répondants éventuels oblige, lui aussi, à une réflexion qui n'est pas prévue dans la méthodologie de l'échantillonnage. Peut-on vraiment soumettre telle catégorie de personnes à un sondage, fût-il anonyme?

Il en est de même pour la technique de cueillette des renseignements, faits et opinions dans un tel sondage. L'entretien téléphonique est-il vraiment la solution à privilégier lorsqu'il s'agit de problèmes très délicats, lorsque la population ciblée est particulièrement vulnérable?

Ce genre de questions commande une réflexion d'ordre éthique qu'implique d'ailleurs le plan d'action gouvernemental de 1999. Les options ne sont pas nombreuses. Elles supposent parfois une certaine dose d'imagination. Elles exigent toutes de placer au cœur de la démarche le respect des citoyens. Dans certains cas, l'ordre des choses ou le gros bon sens suggèrent de confier un mandat ponctuel à une petite équipe. Pareille démarche n'est pas courante. Il est tellement plus simple et expéditif de négocier un contrat avec un expert de la question. Un précédent récent confirme pourtant la pertinence et l'utilité de pareille démarche. Le ministère de l'Éducation a confié un mandat ponctuel à une équipe pour se pencher sur un projet de sondage

dont la nécessité paraissait s'imposer, mais pour lequel la Commission d'accès à l'information avait signalé des difficultés qu'il valait mieux résoudre par une démarche éthique¹.

Ce type de démarche ne se limite pas à la seule étape de la cueillette de renseignements nouveaux. L'objectif est plus global. Il vise le cycle complet de la gestion des renseignements personnels. Ainsi, l'élaboration d'une entente en vue de procéder à un échange de renseignements personnels avec un autre ministère devrait désormais être soumise à une évaluation éthique par une équipe où l'on ferait appel à des citoyens et au moins à un « éthicien ». L'administrateur public disposerait alors d'un avis étayé sur lequel il pourrait arrêter une décision de sagesse. Il ne faut pas faire preuve d'une imagination débordante pour comprendre l'utilité et la nécessité de pareille réflexion. S'y engager de façon systématique, c'est souscrire à l'esprit de la *Loi sur l'administration publique* qui place le citoyen au cœur du processus administratif.

Accès à l'information et transparence

C'est vraisemblablement au sujet de l'accès à l'information que la *Loi sur l'administration publique* est la plus exigeante. La transparence administrative apparaît comme la condition fondamentale à la mise en œuvre systématique et intelligente de l'imputabilité et de la reddition de comptes. Pour être plus explicite et reprendre les termes mêmes de la loi de 1982, elle mise sur une pratique encore plus affirmée de l'accès aux documents de l'administration publique.

Il serait puéril, pour ne pas dire plus, de s'en tenir aux exigences de publication expressément inscrites dans la nouvelle *Loi sur l'administration publique*. La transparence suppose beaucoup plus que les plans stratégiques et les déclarations de service aux citoyens. C'est le citoyen qui

détermine ce dont il a besoin pour comprendre et apprécier les décisions et les actes de l'administration.

Au cours des deux dernières décennies, l'ensemble de l'administration publique s'est frottée aux exigences de l'accès à l'information. Dans les ministères et organismes, en fait dans tout le secteur public, les responsables de l'accès ont appris à composer avec des situations difficiles, inconfortables, où l'éthique n'est pas un refuge, mais un précieux adjuvant à la prise de décision.

La transparence, prélude et condition de l'imputabilité, exige de l'administrateur une réflexion en profondeur sur la pratique plus ou moins institutionnalisée de l'accès. Ici aussi, toute une série de questions se suivent en enfilade. L'invocation souvent automatique, pour ne pas dire systématique, des clauses discrétionnaires pour refuser l'accès à l'un ou l'autre document a-t-elle encore droit de cité dans ce nouvel environnement?

Quel message, quelle attitude doit privilégier un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme pour sensibiliser ses collaborateurs à l'esprit et aux obligations de la *Loi sur l'accès*? Comment véhiculer à l'extérieur de son organisme ce même message de transparence? Ne serait-il pas urgent de tirer profit des technologies de l'information pour franchir une étape supplémentaire dans ce cheminement? Les sites WEB ne devraient-ils pas ouvrir une fenêtre importante sur l'accès à l'information?

De même, au moment où l'on ne jure que par les merveilles et les infinies possibilités des technologies de l'information, les fameuses NTIC, la révision de la notion de « document existant » ne s'impose-t-elle pas? Lorsqu'il suffit de la plus élémentaire des manipulations techniques pour produire, disons, un nouveau tableau, peut-on vraiment, pour signifier un refus, s'en tenir à une notion qui renvoie à l'époque

presque antédiluvienne d'avant l'informatique? La lettre et l'esprit de la loi... C'est précisément le lieu de la réflexion, du jugement éthique.

La modification en profondeur de l'administration publique que vise la loi sur l'administration publique exige, toujours au chapitre de la transparence, plus que des réponses ponctuelles à ces questions. Les dirigeants de l'appareil administratif sont plus ou moins forcés, en tout cas incités, à repenser l'organisation et l'environnement dans lequel s'exerce l'accès à l'information.

Gestion, éthique et démocratie

L'économie de la nouvelle *Loi sur l'administration publique* suppose la transparence la plus authentique. À cet égard, la loi ne dessine pas de cadre, ni ne propose de modalités concrètes, à l'exception des quelques plans et engagements déjà évoqués. Le jugement de sagesse qui est le produit de la réflexion éthique cible l'ensemble des comportements, là où les balises juridiques ou déontologiques versent dans le gris, n'ont plus de pertinence ou encore font défaut.

L'objectif de pareille démarche éthique n'est pas de donner bonne conscience. Il s'agit plutôt de contribuer à maintenir et à fortifier le contrat de confiance entre le citoyen

et l'administration publique, entre le citoyen et l'État. Il n'est pas question ici de sacrifier au rituel des considérations généreuses et convenues. La rupture du lien de confiance qui frappe depuis quelques mois le système financier nord-américain illustre, par la négative, la nécessité de revenir périodiquement aux principes de base. Cette précaution ramène à l'essentiel et minimise le risque de dérapages, de crises plus ou moins graves. On aura beau multiplier les « grands-messes » et dresser les buffets les plus somptueux lors de l'assemblée annuelle des actionnaires, les apprêts cosmétiques ont fait leur temps.

Le prétexte serait commode d'invoquer les attentats du 11 septembre à New York et Washington pour réclamer, à tout le moins, suggérer un retour en arrière. Le Procureur général des États-Unis n'a-t-il pas sonné la charge contre la transparence, un mois à peine après ces événements? Aux responsables de l'accès à l'information dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental fédéral, il a tout simplement promis l'appui des avocats et spécialistes de son *Department* pour contester devant les tribunaux toute demande d'accès légitime à un document dont la divulgation soulèverait quelque crainte.

De ce côté-ci de la frontière, on a suivi avec inquiétude, en ce qui concerne

la protection des renseignements personnels, le cheminement des projets de loi antiterroriste élaborés par le gouvernement fédéral canadien.

Dans un cas comme dans l'autre, la modération n'était pas au rendez-vous. Heureusement, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les tribunaux viennent de rappeler que l'État ne peut prendre de liberté à l'égard des droits et libertés de la personne. Il serait irresponsable de nier la gravité des attentats terroristes. Il serait tout aussi inconcevable de rogner sur les avancées des régimes démocratiques au moment où l'on réalise la fragilité intrinsèque de l'État de Droit.

Bref, la nouvelle loi sur l'administration publique québécoise interpelle très sérieusement le gestionnaire public en ce qui a trait à la transparence administrative et au respect de la vie privée des citoyens. Ces deux objectifs structurent depuis 20 ans déjà le régime québécois d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Le nouveau cadre de gestion fait désormais obligation aux dirigeants de l'administration publique d'orienter leurs décisions en fonction de ces objectifs. Imaginer les modalités qui concrétiseront ces objectifs : le mandat se dessine impérieux, qui doit prendre appui sur une authentique démarche éthique. ■

Notes

La Commission Paré (du nom de son président Jean Paré, alors directeur de *l'Actualité*) a été créée à l'initiative du Premier ministre René Lévesque (en 1980) pour étudier et proposer un régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Elle a déposé son rapport « Information et liberté » en septembre 1981.

¹ Voir Diane GAGNON. *Rapport du groupe de réflexion sur l'évaluation éthique d'un projet de sondage sur les conditions de vie des étudiantes et étudiants*, ministère de l'Éducation, 8 mai 2002, 4 pages.

Transparence et contrôle du lobbying

Par **Jacques Auger** et **Thomas Duperré**

Jacques Auger est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec et coordonnateur de la recherche commanditée à l'Observatoire de l'administration publique
jacques_auger@enap.quebec.ca

Thomas Duperré est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec
thomas_duperre@enap.quebec.ca

Les lois, codes et directives encadrant les activités de lobbying et les obligations des fonctionnaires après qu'ils aient quitté leur emploi public, « l'après-mandat », occupent le devant de l'actualité. Sur ces questions, des travaux récents de l'Observatoire de l'administration publique mettent utilement en lumière les ressemblances et les différences entre les législations aux États-Unis, en Grande-Bretagne, dans l'administration fédérale canadienne et au Québec.

Des philosophes de la Grèce antique, parmi lesquels Aristote, soutenaient que chaque forme de gouvernement contient dans son principe une possibilité de dégénérescence : ainsi, la monarchie peut se transformer en dictature et la démocratie peut devenir un gouvernement noyauté par un groupe ou, à la limite, par une clique¹. Même sans aboutir à une situation aussi dramatique, le fonctionnement d'une architecture politique peut être dévoyé par l'influence indue sur les instances publiques détenue *de facto* par certains individus ou par certains groupes. Les systèmes politiques représentatifs sont particulièrement sujets à cette menace car il existe un réel danger que le débat public soit obéré par des choix préalables ou par des engagements conclus en marge des processus établis.

Il peut arriver également que, sans perturber les rouages de l'État, certains soient en mesure, grâce à leur position au contact de l'administration publique, de détourner à leur avantage personnel des ressources qui appartiennent à la collectivité, laissant ainsi place à des situations difficilement tolérables à notre époque.

L'élaboration d'une déontologie ou de normes éthiques en la matière fait l'objet d'une préoccupation relativement récente, mais grandissante, des États. Dans les pays que l'Observatoire de l'administration publique a récemment étudiés, soit les États-Unis et le Canada au niveau fédéral, le Royaume-Uni et le Québec, les trois

ordres de pouvoir de l'État (législatif, exécutif et judiciaire) sont soumis, de façon plus ou moins coercitive, à un ensemble de règles visant à prévenir ou à sanctionner la dégradation des activités de l'État.

Deux aspects de cette problématique ont retenu l'attention de l'Observatoire : tout d'abord, l'intervention des législateurs pour assurer une certaine transparence aux activités dites de lobbying; ensuite, les mesures adoptées par les administrations relatives aux conflits d'intérêts pour les titulaires d'une charge publique et les employés de l'État qui quittent la fonction publique et veulent poursuivre leur carrière dans le secteur privé.

Le lobbying

L'utilisation du mot lobbying porte quelque peu à confusion. Dans une démocratie, tous les citoyens ont en principe le droit, et même le devoir moral, de participer à la prise de décisions. Ce qui est défini comme activités de lobbying est justement le fait pour une personne ou une organisation de communiquer avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décision. Non seulement ces activités ne sont pas interdites ni même contrôlées par la législation, mais elles constituent en définitive la base du système de gouvernement par représentation.

En revanche, lorsque ces activités de lobbying sont exercées moyennant rémunération, les personnes, physi-

ques ou morales, qui conduisent ces démarches peuvent être assujetties à une réglementation censée en assurer la transparence. Par l'adoption de législations, les États-Unis, le Canada et, tout récemment, le Québec, visent, en théorie, à répondre à une telle préoccupation. La loi fédérale américaine sur l'enregistrement des « lobbyistes »² pose comme principe que le gouvernement représentatif responsable exige une connaissance publique des efforts faits par les lobbyistes pour influencer le processus de décisions. Au Canada, la *Loi (fédérale) sur l'enregistrement des lobbyistes*³, tout en reconnaissant la légitimité du lobbying, insiste sur « l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès » des institutions de l'État. Dans la même veine, la nouvelle *Loi du Québec sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*⁴ a comme objectif « de rendre transparentes les activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer, dans le respect de leur légitimité, le sain exercice de ces activités ».

À ce jour, le Royaume-Uni n'a pas jugé bon de soumettre l'activité des lobbyistes à une procédure formelle d'enregistrement ou de déclaration. En posant un regard critique sur les systèmes canadien et américain, une étude du *Committee on Standards in Public Life*⁵, concluait que les désavantages de l'enregistrement contrebalançaient la plus grande

transparence qui en résultait et qu'en réalité l'entreprise de lobbying en retirait plus de bénéfices que la population. La solution retenue par le Comité est plutôt d'inciter les sociétés de lobbying à s'autoréguler et d'édicter des règles de conduite pour les titulaires de charge publique et fonctionnaires en relations avec ces dernières.

Dans les trois autres États, (États-Unis, Canada et Québec), le choix a été fait de rendre publiques ces activités au moyen d'une inscription ou d'un enregistrement à un registre des lobbyistes. Cet enregistrement initial est actualisé à la suite de modifications des informations qui y sont contenues. Aux États-Unis, cette mise à jour fait l'objet d'un rapport semestriel que le lobbyiste doit fournir sur ses activités durant cette période. Au Québec et au Canada, une mise à jour est obligatoire dans les trente jours suivant tout changement dans les informations de la déclaration initiale, y compris la cessation des activités ou le début de nouvelles.

Pour les fins de l'enregistrement et le contenu de la déclaration, la législation établit des distinctions entre les types de lobbyistes selon le statut de la relation établie avec le client et le mode de rémunération. Ainsi, quoique les appellations puissent différer, on distingue entre la personne qui pratique le lobbying au nom d'un client, généralement définie comme un lobbyiste-conseil, celle qui travaille pour le compte d'une entreprise de lobbying et celle qui agit dans des fonctions de lobbyiste pour une organisation. À titre d'exemples, la loi fédérale canadienne fait la distinction entre le « lobbyiste conseil », le lobbyiste salarié d'une personne morale ou physique et le lobbyiste pour le compte d'une organisation. Cette catégorisation a des effets sur la responsabilité de l'enregistrement et sur le contenu des informations à fournir. La loi canadienne stipule que la déclaration d'un lobbyiste d'une organisation doit être déposée par le plus haut dirigeant de cette

organisation. Il en est de même aux États-Unis, où l'entreprise qui emploie des lobbyistes est responsable de leur enregistrement.

L'enregistrement ou la déclaration enregistrée contient un éventail de renseignements permettant d'identifier les parties en présence dans les activités de lobbying, la nature de ces activités et les moyens utilisés, le type et le niveau de rémunération. La procédure fait appel ici à un ensemble de notions difficiles à circonscrire. Il s'agit tout d'abord de préciser quels contacts seront considérés comme activités de lobbying : le seul contact avec les représentants publics suffit-il comme dans le système américain ou faut-il que le lobbyiste tente d'influencer les décisions comme dans les systèmes canadien et québécois?⁶ Il est nécessaire également de fixer les types et niveaux de rémunération qui qualifient une personne ou une organisation en tant que lobbyistes. Par ailleurs, l'activité gouvernementale et le niveau de l'administration publique visés par le lobbying sont d'autres données essentielles à la réglementation mais dont les contours restent flous. Aux États-Unis par exemple, la loi sur le *Disclosure of Lobbying Activities* utilise des définitions catégorielles détaillées qui entraînent, de fait, un grand nombre d'exceptions qui complexifient le système.

L'après-mandat

C'est la publicité des renseignements fournis dans le cadre de l'enregistrement qui assure la transparence ou, du moins, un niveau de celle-ci jugé acceptable. La constitution de registres est confiée à une autorité publique qui doit les tenir à jour, les présenter sous une forme appropriée et en permettre l'accès au public. Au Québec, l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers agit à titre de conservateur du registre des lobbyistes; au Canada, un directeur est désigné par le registraire général et, aux États Unis, le Secrétaire du

Sénat et le Greffier de la Chambre des représentants remplissent ces fonctions.

On réunit sous le néologisme après mandat (*post-employment*) les règles de conduite s'appliquant aux situations potentielles de conflit d'intérêts auxquelles font face les employés de l'État qui prévoient quitter la fonction publique et ceux qui ont effectivement mis fin à leurs fonctions pour retourner dans le privé.

En général, ces normes éthiques s'appliquent à des fonctionnaires d'un rang suffisamment élevé ou dont la position peut avoir un impact sur les affaires publiques. Les employés dont les activités les mettent en relation avec un éventuel futur employeur y sont également soumis.

En prévision de l'après-mandat

Les obligations auxquelles peut être soumis l'employé se regroupent en deux volets :

- D'une part, une obligation de divulguer la situation potentielle de conflit d'intérêts. Les réglementations du Royaume-Uni et du gouvernement fédéral canadien énoncent des dispositions spécifiques à cet égard.
- D'autre part, une interdiction de se placer en situation de conflit d'intérêts. La réglementation fédérale américaine met l'accent sur l'interdiction de participer à des activités gouvernementales susceptibles d'avoir une incidence sur les intérêts d'un employeur éventuel. Une telle interdiction peut être levée lorsque les intérêts en jeu ne sont pas significatifs. Le code fédéral canadien désigne plutôt le comportement du titulaire d'une charge publique ou d'un fonctionnaire qui ne saurait être influencé par des perspectives d'offres d'emploi dès lors que celles-ci sont à même d'engendrer un conflit d'intérêts.

À la différence de l'intervention sur le lobbying où le but poursuivi est d'en assurer autant que possible la transparence, la régulation de l'après mandat émet des restrictions ou des interdictions dans les relations des ex-employés de l'État avec celui-ci ou ses représentants.

Après la cessation d'emploi

Dans les quatre juridictions examinées (Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Québec), les réglementations se différencient surtout par les méthodes de mise en œuvre des systèmes car, concrètement, les normes applicables se ressemblent. Aux États-Unis, la loi fédérale (*U.S. Code, Title 18, C. 11*) met en place un système très détaillé qui énumère les restrictions s'appliquant spécifiquement aux relations entre les anciens employés et les instances de l'exécutif ou du Congrès dans lesquelles ils ont travaillé. Dans la nouvelle loi sur la transparence en matière de lobbying, le Québec emprunte une démarche semblable mais avec des principes plus généraux dont l'application est confiée au Commissaire au lobbying selon le processus prévu par la loi. Les

systèmes canadien⁷ et britannique⁸ privilégient une approche moins formelle et plus souple qui laisse à la discrétion de l'administration étatique le soin de spécifier les situations où les restrictions doivent s'appliquer.

Les restrictions s'appliquent communément aux ex-employés de l'État ou aux titulaires d'une charge publique de niveau élevé qui, au cours d'une période précédant leur départ, et de par les fonctions qu'ils exerçaient, peuvent bénéficier d'avantages induits dans leurs tractations avec le gouvernement.

Les activités restreintes ou prohibées correspondent, dans les grandes lignes, à la définition d'activités de lobbying. La loi américaine utilise des concepts comme la représentation, l'aide ou le conseil (y compris la simple présence) auprès des instances visées par la restriction. La nouvelle *Loi québécoise sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* interdit, pendant un certain temps, les activités de lobbying dans les situations d'après-mandat. Au Royaume-Uni et au Canada, la restriction peut aller jusqu'à l'interdiction, pendant une période donnée, d'occuper un

emploi à l'extérieur de la fonction publique en relation avec les fonctions antérieures. Même lorsqu'un emploi peut être accepté ou que les activités de lobbying sont autorisées, certains comportements demeurent défendus tels que l'acquisition d'avantages non fondés provenant de l'emploi antérieur pour l'État, l'intervention dans une affaire auparavant du ressort de l'employé ou la divulgation de renseignements confidentiels obtenus à l'occasion de l'accomplissement de la charge publique.

Tenter d'éclairer les champs de pratique du lobbying et de maîtriser les dérives dans les situations d'après mandat constituent deux aspects plus pointus au sein d'une problématique plus vaste : comment en effet s'assurer que la myriade de relations et de communications entre les personnes, physiques ou morales, et la fonction publique respecte à la fois le besoin réel de transparence sociale et politique et l'exercice légitime d'activités lucratives? Devant ce paradoxe, les États démocratiques modernes sont comme des colosses lents à se mouvoir desquels on réclame avant tout de la finesse. ■

Notes

¹ SABINE, Georges H. *A History of Political Theory* (3^e ed.), London, George G. Harrap & Co, 1963, p. 95 seq.

² *Disclosure of Lobbying Activities*, US Code, Title 2, C.26.

³ L.R. 1985, ch. 44 (4^e supplément).

⁴ L.Q. 2002, c. 23.

⁵ House of Commons, Committee on Standards in Public Life. (Page consultée le 19 septembre 2002) *Sixth Report: Reinforcing Standards*, [en ligne], <http://www.public-standards.gov.uk/>

⁶ Canada, Chambre des communes, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie. *La transparence à l'ère de l'information : La loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI^e siècle*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001.

⁷ Gouvernement du Canada, Bureau du conseiller en éthique, (Page consultée le 23 septembre 2002) *Code régissant les conflits d'intérêts*, [en ligne], <http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/oe00001f.html>

⁸ United Kingdom, Cabinet Office, (Page consultée le 23 septembre 2002) *Civil Service Management Code : Guidance for Departments and Agencies on the Rules on the Acceptance of Outside Appointments by Crown Servants*, [en ligne], <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>

Le devoir de divulgation : une éthique de la loyauté

Par **Jacques Bec**

Directeur de la recherche et du développement du personnel d'encadrement du Secrétariat du Conseil du trésor
jacques.bec@sct.gouv.qc.ca

Le devoir de divulgation (whistleblowing) est une pratique qui tend de plus en plus à se répandre. Quels contours prend la divulgation organisationnelle? Quelle forme emprunte-t-elle dans le secteur gouvernemental, c'est à dire dans un contexte d'éthique publique? Quel est son encadrement juridique, particulièrement s'agissant de la protection des divulgateurs? Quatre pays, l'Australie, le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni fournissent des réponses à ces interrogations.

* Cet article est une reprise condensée de l'article du même auteur paru dans *Télescope*, juin 2000, vol. 7, n° 2.

Tenter de donner une définition du *whistleblowing* n'est pas une mince tâche. Divers auteurs se sont intéressés à la question. Near et Miceli proposent la définition suivante : « le fait que des membres de l'organisation rendent publiques des pratiques illégales, immorales ou illégitimes, qui sont de l'autorité de leur employeur, à des personnes ou à des organisations dont l'action peut changer la situation ». Pour Kernaghan, il s'agit « d'une divulgation au public, par des employés du secteur public, d'information concernant des méfaits gouvernementaux ». Kernaghan et Langford, qui ont fait une réflexion importante sur l'éthique rattachée à un emploi d'État, proposent la définition suivante : « une divulgation ouverte ou cachée à des personnes hors de l'organisation, d'information confidentielle concernant un acte répréhensible qu'un collègue ou un supérieur a commis, envisage de commettre ou laisse commettre » au sein d'une organisation gouvernementale.

C'est toutefois la définition de Peter B. Jubb qui nous est apparue la plus intéressante. Jubb distingue six éléments rattachés au *whistleblowing*, à savoir : l'acte de divulgation, l'auteur, le sujet, la cible, le récipiendaire et le résultat (souhaité ou obtenu). Le *whistleblowing*, selon Jubb, est donc « un acte de dissidence d'accusation publique à l'encontre d'une organisation et qui nécessite d'être déloyal à l'égard de cette

organisation ». C'est un acte, précise-t-il, « de divulgation délibérée et libre, posé par une personne qui a un accès privilégié à l'information d'une organisation, [et] qui rend publique une illégalité ou une mauvaise action grave, passée, actuelle, ou présumée, [...] à une entité externe ayant le pouvoir de corriger la situation ».

Un dilemme éthique

À la divulgation se rattachent de toute évidence des ambiguïtés et des dilemmes liés à l'éthique. Pour Jensen : « L'éthique serait la préoccupation humaine concernant le degré de justesse impliqué dans des choix de conduite intentionnels et volontaires, touchant des valeurs morales telles que la justice, la bonté et la vérité et qui sont porteurs d'une capacité d'atteindre d'autres personnes d'une façon significative ». L'éthique s'inscrit donc dans la sphère des valeurs, valeurs sur lesquelles il n'est pas facile de s'entendre.

Dès lors, il convient de situer le *whistleblowing* dans le cadre d'action général de l'éthique d'un serviteur de l'État. Selon l'Institut d'administration publique du Canada, les principes devant guider la fonction publique sont : l'imputabilité, le service au public, la primauté de l'intérêt public, la neutralité politique, l'usage de droits politiques, sous réserve du principe précédent et tel que prévu par la loi, l'évitement des conflits d'intérêts,

la confidentialité (non divulgation d'information confidentielle) et l'abstention de discrimination et de harcèlement.

Bowie et Duska considèrent que « l'obéissance, la confidentialité et la nécessité d'éviter les situations de conflit d'intérêts constituent trois piliers de la loyauté organisationnelle ». La loyauté pourrait être considérée comme l'obéissance à la hiérarchie et aux principes de l'organisation ainsi qu'au contrat social implicite qui lie les parties. Il est clair que le problème posé par la loyauté consiste à choisir à qui ou à quoi accorder cette loyauté. À la limite, une fonction publique loyale à l'extrême commettra les pires horreurs parce qu'elle en a reçu l'ordre. À l'autre extrémité, une fonction publique à la loyauté molle mènera la nation au chaos et l'État à l'anarchie. La véritable loyauté se situe quelque part entre les deux, en fonction de la culture des peuples et de leurs lois.

Un divulgateur fait donc face à un conflit entre trois principes : le principe du respect de l'intérêt public, celui de la confidentialité de l'information et celui de la loyauté à l'égard de l'organisation et de ses valeurs profondes. Or, ce genre de conflit surgit de plus en plus fréquemment dans nos sociétés plus complexes, aux cultures et aux valeurs plus diversifiées, voire opposées, et donc plus exposées aux paradoxes.

Un divulgateur sérieux est généralement perçu comme quelqu'un de

courageux. Toutefois, « le courage n'est pas une vertu, mais une qualité commune aux scélérats et aux grands hommes », si bien que la « bonté » d'un divulgateur se rattache plutôt à sa motivation profonde. Un divulgateur peut cependant être motivé par la vengeance ou par la jalousie tout en étant un divulgateur efficace et vrai, c'est-à-dire que son action entraîne une correction de l'erreur organisationnelle pour le plus grand bien des citoyens. L'inverse est également possible. L'humanité apparaît ainsi dans toute sa complexité, capable du pire et du meilleur. Une analyse morale plus poussée de la question ne ferait que nous confirmer l'abondance et la profondeur des paradoxes et des ambiguïtés dans ce domaine.

Le divulgateur qui réussit possède certaines caractéristiques. Il a, au préalable, beaucoup de crédibilité et il est sérieux. Il occupe en général une position de pouvoir au sein de l'organisation et il dénonce à visage découvert, ce qui augmente sa crédibilité. Il est généralement considéré comme ayant une haute moralité. La divulgation est justifiable aux yeux de la société et du divulgateur si la situation dénoncée leur est plus odieuse que l'acte de dénonciation. Dans tous les cas de figure, la pression qui s'exerce sur le divulgateur est énorme, le prix à payer élevé et il est nécessaire de le protéger des représailles.

Les modes d'encadrement du whistleblowing

Bien avant l'accentuation du phénomène, la divulgation et la protection des divulgateurs avaient trouvé leur traduction juridique. Par exemples à travers :

- *Le droit civil*, puisqu'il y a parfois un lien contractuel particulier entre le divulgateur et son employeur. De plus, certains droits font partie du Code civil si bien que des poursuites peuvent être

entreprises tant par l'organisation que par les personnes dénoncées ou par le divulgateur;

- *Le droit criminel* qui pourvoit notamment aux cas graves de représailles (menace de mort par exemple) ou à des cas de vol de documents de la part du divulgateur;
- *Le droit administratif* que l'on retrouve dans certaines directives ou décrets qui sont promulgués généralement en vertu d'une loi cadre qui ne mentionne pas, la plupart du temps, le *whistleblowing* et qui peuvent être rattachés aux prérogatives d'un ministère ou d'un gouvernement;
- *Le droit du travail* qui revêt deux possibilités : une loi générale des relations de travail, dans un cadre privé ou public, généralement dans le cas de travailleurs non couverts par une convention collective, ou une convention collective entre un syndicat et un employeur et qui pourvoit à ces questions;
- *Une loi spécifique* qui peut se situer dans un cadre sectoriel (par exemple, une loi sur la police ou sur le secteur nucléaire). Elle peut également couvrir le phénomène dans un cadre plurisectoriel, mais portant exclusivement sur la divulgation (par exemple, une loi sur le *whistleblowing* dans le secteur public), ou bien définir le rôle d'un avocat-conseil ou d'un ombudsman dévolu à cette fin;
- *Une loi plus générale* dont le *whistleblowing* fait partie. C'est le cas d'une loi générale sur la fonction publique dont la divulgation constitue une section.

Au Canada

► Gouvernement fédéral

« La loi canadienne ne protège pas les dénonciateurs et n'incite pas à la dénonciation dans le secteur public ».

Il y a eu toutefois plusieurs tentatives de présenter une loi dans ce sens dans le passé. En fait, le gouvernement fédéral a plutôt adopté une approche administrative *ad hoc* quand des problèmes internes graves d'éthique publique ont été révélés au public. On se rappellera les scandales de la Somalie et les cas de harcèlement sexuel et de comportements initiatiques douteux dévoilés au sein de l'armée canadienne. Le gouvernement a alors institué un poste d'ombudsman à la Défense relevant du ministre de la Défense nationale et indépendant de la chaîne de commandement. Toutefois, le supérieur de l'ombudsman est aussi le patron politique de l'armée qui a fait l'objet de dénonciations. Cela apparaît comme un conflit d'intérêt à caractère structurel.

► Ontario

La loi sur la fonction publique ontarienne, mise à jour le 6 février 1998, contient une section (section IV) entièrement dévolue à la protection des divulgateurs. Cette section a été votée par l'Assemblée ontarienne, mais n'a jamais été promulguée. Cependant, vu sa pertinence pour notre propos, nous avons jugé bon d'en faire état. Les employés couverts sont ceux du gouvernement de l'Ontario à l'exclusion des avocats du gouvernement. L'objet de la loi est de deux ordres : protéger les divulgateurs d'actions fautes graves (dont la loi fournit une définition précise) commises par le gouvernement; prévoir un moyen de rendre publiques ces allégations.

Le divulgateur bénéficie de l'appui d'un conseiller accompagnateur tout au long du processus. Il s'agit d'un avocat-conseil indépendant rattaché à l'Assemblée législative et qui ne peut être poursuivi pour des actes commis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Le divulgateur bénéficie de l'immunité de poursuite et reçoit une protection contre toute mesure de représailles, s'il dévoile des informations à l'avocat-conseil. Celui-

ci conseille le divulgateur potentiel quant à l'évaluation de la gravité de la faute appréhendée et quant au cheminement optimal à suivre... Il devra écarter les cas futiles et, dans les cas sérieux, exiger une enquête dans des délais fixés. Cette enquête sera faite par l'organisme mis en cause, lequel devra révéler toute autre action fautive découverte dans le cadre de l'enquête ainsi que les mesures correctives implantées; le tout dans un rapport écrit transmis à l'avocat-conseil par le dirigeant de l'organisme. L'avocat-conseil peut rendre le rapport public s'il juge que c'est dans l'intérêt public de le faire, et dans le respect des personnes concernées, de leur vie et de leur sécurité physique.

Protéger le divulgateur tout en permettant à l'institution concernée d'enquêter elle-même et d'apporter les nuances et les correctifs nécessaires constitue un compromis pratique par rapport à la situation où l'avocat-conseil conduit l'enquête lui-même. Enfin, l'avocat-conseil présente annuellement au président de l'Assemblée un rapport sur ses activités.

► Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique ne dispose pas d'une loi particulière sur la divulgation dans le secteur public. Elle a cependant une loi spécifique portant sur la divulgation d'informations concernant la pollution causée par l'entreprise, tant privée que publique (*Whistleblower's Protection Act*). À l'égard du secteur public, elle a plutôt procédé par directives émises en vertu du pouvoir de réglementation défini dans la loi de la fonction publique de la province. C'est dans ce cadre qu'ont été promulguées deux directives touchant le devoir de divulgation. Ces directives s'appliquent aux employés du gouvernement provincial, à l'exclusion des avocats et des fonctionnaires nommés par le lieutenant gouverneur en Conseil.

En vertu de la première, les employés ont le devoir de rapporter une action fautive grave. Le divulgateur ne bénéficie pas d'accompagnement. Il doit

déposer la plainte auprès du dirigeant de l'organisme présumé fautif lequel ne doit pas user de représailles à son égard, ni lui imposer de mesures disciplinaires. Il n'y a donc pas de protection de principe à l'égard des divulgateurs. Il s'agit là d'un premier niveau d'appel. L'enquête est interne à l'organisation. S'il n'est pas satisfait, le divulgateur peut, sauf s'il est soumis à une convention collective, interjeter appel auprès de la *Public Service Employee Relation Commission (PSERC)*, en vertu de la deuxième directive qui a pour but de régler les litiges touchant les conditions de travail, notamment les mesures disciplinaires et le harcèlement.

Rien n'est prévu pour rendre publique la situation ou pour faire état des activités de la *PSERC*.

Aux États-Unis

Les États-Unis ont pris des initiatives en cette matière depuis presque vingt ans, tant au niveau fédéral qu'à celui des États. Ce phénomène traduit un souci de protection contre le despotisme que l'on retrouve dans la Constitution américaine, notamment dans le premier amendement, si bien que le divulgateur est souvent considéré comme un héros par la société américaine, mais pas nécessairement par l'administration. D'autre part, il y a plusieurs lois touchant la divulgation dans les domaines public et privé.

► Gouvernement fédéral

Dans la foulée du *Ethics in Government Act* et du *Civil Reform Act* de 1978, le gouvernement américain adoptait une loi en vue de protéger les divulgateurs, le *Whistleblower's Protection Act*, le 10 avril 1989. Le Congrès affirmait alors, dans le préambule de la loi, que les divulgateurs qui suivent le cadre de la loi servent l'intérêt public en éliminant la fraude, le gaspillage, les abus et les dépenses gouvernementales inutiles; protéger les divulgateurs sérieux constitue un progrès majeur vers une fonction publique plus efficace.

Cette loi a été mise à jour depuis et on la retrouve dans le *United States Code Annotated*. La protection des divulgateurs est assurée par deux organismes dont l'un, le *Merit System Protection Board (MSPB)*, est en quelque sorte un tribunal d'appel des décisions de l'autre, l'*Office of Special Counsel (OSC)*; les deux sont indépendants de l'exécutif. Le *MSPB* est un conseil de trois personnes nommées pour sept ans par le président, en accord avec le Sénat. Il a pouvoir d'enquête et de jugement, de révision des directives ou règlements en matière de gestion de personnel ainsi que de recommandation à l'*Office of Personnel Management*. Il a le pouvoir d'un juge pour mener ses enquêtes, pour protéger ses témoins et pour assurer un suivi d'exécution de ses sentences. Il fait rapport annuellement de ses activités auprès du Congrès et du Président.

L'*OSC*, bureau de l'avocat-conseil, agit à titre de protecteur des divulgateurs, d'enquêteur des plaintes (il juge de leur sérieux et de leur recevabilité) et de réviseur des lois et règlements de l'*Office of Personnel Management*. Le divulgateur est donc accompagné dans sa démarche. Par ailleurs, l'avocat-conseil a des pouvoirs d'enquête qui correspondent à celui d'un juge. Il est nommé pour cinq ans par le président avec l'accord du Sénat.

► Texas

La loi texane sur le sujet est le *Texas Whistleblower Act*, adoptée le 15 juin 1995. Elle couvre le secteur public en général, c'est-à-dire les employés au service de l'État ou d'un gouvernement local. Les objets de divulgation se rapportent à une violation de la loi. Il est interdit de suspendre un divulgateur ou d'user de représailles contre lui. Le divulgateur devra faire rapport à l'organisme chargé de l'application de la loi qui a été présumée enfreinte.

Le divulgateur n'est pas accompagné durant le processus, ni protégé. S'il subit des représailles, il peut poursuivre son employeur pour divers

dommages mais le fardeau de la preuve lui échoit. Il a 90 jours pour porter plainte à la suite de l'infraction constatée. Pour poursuivre en vertu de cette loi, un employé doit d'abord avoir épuisé les recours établis par l'employeur à cet égard. Si la cause est importante (des dommages reconnus de plus de 10 000 \$), l'avocat général (non indépendant de l'exécutif) devra faire rapport au vérificateur général lequel devra enquêter sur la situation dénoncée par le divulgateur dans un délai de 90 jours suivant le rapport de l'avocat général.

► Californie

La Californie a amendé, le 26 mai 1999, son *California Whistleblower Protection Act*. Sauf si c'est interdit par la loi, un fonctionnaire a le devoir de dénoncer les activités gouvernementales inappropriées dont il a connaissance. Les employés concernés sont ceux nommés par le gouverneur, travaillant pour une agence d'État ou à l'emploi de l'Université de Californie.

User de représailles, de chantage ou d'influence indue à l'encontre du droit et du devoir de divulguer est interdit et constitue un crime. Il existe une procédure de dénonciation de représailles, notamment via une déclaration assermentée au conseil d'État du personnel (*State Personnel Board*) (*SPB*). Si le *SPB* constate des représailles, il transmet le dossier au vérificateur général ou à l'avocat général, lequel peut éventuellement rendre publique la faute de l'agence. L'employé a le droit de poursuivre au civil après avoir suivi la procédure du *SPB*. Il existe également un processus de divulgation d'actes inappropriés et un accompagnement du divulgateur via le vérificateur général ou l'avocat général du gouvernement. Ce processus protège l'identité du divulgateur.

En Australie

L'Australie est une fédération de sept États. Deux d'entre eux, la *Queensland* et *South Australia* et un territoire, l'*Australian Capital Territory*, ont une législation portant sur la

divulgation publique. Par ailleurs, le gouvernement fédéral australien a adopté, en décembre 1999, une nouvelle loi de la fonction publique qui comprend des articles sur le *whistleblowing*, qui fournissent un cadre au processus de divulgation.

Une divulgation concerne toute infraction au code de conduite (treize articles) de la fonction publique australienne. Tout employé de la fonction publique australienne, à l'exception des directeurs d'agence, peut divulguer une infraction réelle ou présumée au code de conduite.

La divulgation n'est donc pas rattachée, du moins par la loi, au caractère grave de l'infraction. De plus, chaque directeur d'agence est tenu de rendre publique une procédure équitable de divulgation d'infractions. Les règlements établissent que le divulgateur peut s'adresser d'abord, en principe, au directeur d'agence ou bien au commissaire de la fonction publique (*PSC*) ou au commissaire à la protection du mérite (*MPC*). Le divulgateur est alors protégé de toute mesure de représailles. L'enquête est faite par l'officier à qui est divulguée la faute présumée. Toutefois, si le divulgateur est insatisfait, il peut faire appel successivement aux deux commissaires, lesquels peuvent enquêter eux-mêmes.

Le divulgateur n'est accompagné que s'il fait affaire avec les commissaires. Ceux-ci sont tenus de faire rapport annuellement de leurs activités au ministre et au Parlement. Le directeur d'agence est dépendant de l'exécutif en ces matières. Par ailleurs, le commissaire de la fonction publique et celui de la protection du mérite sont nommés par le gouverneur général pour cinq ans et ne peuvent être destitués que si chaque chambre du Parlement le demande. De plus, comme le *MPC* est le surveillant du *PSC*, le processus est raisonnablement indépendant de l'exécutif.

En Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne s'est dotée d'une loi sur la divulgation d'intérêt

public (*Public Interest Disclosure Act*) en 1998. Elle fait partie de la loi des droits de l'emploi de 1996 (*Part IVA of the Employment Rights Act 1996*). Il s'agit d'une loi générale du travail qui s'applique au secteur public à l'exclusion toutefois des employés des services secrets et du renseignement. L'objet de la loi est de protéger les personnes qui divulguent de l'information dans l'intérêt public.

Il faut noter, curieusement, qu'une information ne peut être qualifiée de « divulgable » si le divulgateur commet une faute en la divulguant. Le divulgateur n'est pas accompagné, mais il ne peut subir de représailles ou être congédié. Il n'existe pas non plus de procédures globales de dénonciation. Cependant, la loi précise que la divulgation doit être faite à l'employeur ou à son représentant ou à une instance appropriée, un ministre ou son représentant désigné par le secrétaire d'État, des ombudsmen britanniques ou le vérificateur général (*auditor general*). Ces deux derniers cas sont prévus lorsque des représailles sont vraisemblables, ce qui assure une forme d'indépendance à l'officier qui reçoit la plainte et une certaine sécurité au divulgateur. Par ailleurs, rien n'est prévu en ce qui concerne les mesures correctives à prendre à la suite des remarques d'un divulgateur, ni en ce qui concerne le caractère public des divulgations et leur traitement.

À la recherche d'un compromis

Cette étude comparative montre que les approches concernant le devoir de divulgation diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. On trouve cependant partout le souci d'un compromis acceptable entre la loyauté et la nécessité de faire corriger des situations réellement dangereuses pour l'État et pour la démocratie.

De telles lois existent surtout dans les États de tradition démocratique britannique où l'on retrouve en quelque sorte l'influence de la *magna carta*, (charte garantissant certains droits et libertés imposée au roi anglais

en 1215 et qui devient le symbole de la lutte contre le pouvoir absolu) ainsi qu'aux États-Unis où le citoyen se méfie d'un pouvoir qui n'est pas contrebalancé (le *check and balance* de la Constitution américaine). Cette approche est moins dans la tradition latine.

La divulgation pose des problèmes graves de conscience et de jugement. La disponibilité d'un conseiller indépendant permet donc au fonctionnaire troublé de mieux surmonter le conflit de valeurs qu'il affronte. Elle permet aussi à l'organisation de s'assurer d'une meilleure adhésion de ses employés aux règles qu'elle promeut en matière d'éthique. Face à la complexité croissante des sociétés et à ses conséquences sur les choix des administrations publiques, on constate une augmentation du recours au

whistleblowing. Devant ce phénomène, la tendance est de considérer, à l'image du Congrès américain, que le *whistleblowing* est une autre façon de contrôler la mauvaise conduite des organisations et d'augmenter ainsi leur imputabilité.

Dans un tel contexte de complexification de l'action de l'État où, conséquemment, la probabilité de divulgation augmente, deux questions se posent :

– Doit-on privilégier une notion stricte de la loyauté qui minimise le phénomène de divulgation et d'ajustement des distorsions de l'appareil public, avec le risque de divulgations périodiques beaucoup plus importantes et coûteuses sur les plans politique, organisationnel et financier?

– Doit-on favoriser une définition plus souple de la loyauté laquelle, assortie d'un encadrement législatif du phénomène de divulgation qui le rend plus crédible, protège adéquatement le divulgateur, dépolitise le processus et apporte ainsi plus rapidement et efficacement des correctifs aux « dysfonctions » organisationnelles, tout en assurant une plus grande imputabilité?

La réponse à ces questions appartient à chaque entité politique, laquelle, à la lumière de sa culture, de son histoire et de la nature de ses institutions, doit en soupeser les avantages et les inconvénients dans le meilleur intérêt des citoyens et de la gouverne des affaires publiques. ■

Références bibliographiques

BARNETT, Tim. « Why your company should have a Whistleblowing policy? », *Sam Advanced Management Journal*, automn 1992, p. 39.

BOWIE, N.E. and R.F. DUSKA. *Business Ethics*, 2nd ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs New Jersey, 1990.

CHAMBERS, A. « Whistleblowing and the Internal Auditor », *Business Ethics: A European Review* 4, 1995, p. 192-198.

CHIASSON, M., H. G. JOHNSON and J. R. BYINGTON. « Blowing the Whistle: Accountants in Industry », *CPA Journal*, February, 1995, p. 24-27.

COMTE-SPONVILLE, André. *Petit Traité des grandes Vertus*, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 60.

COURTEMANCHE, G. « The Ethics of WhistleBlowing », *Internal Auditor*, February, 1998, p. 36-41.

DANDEKAR, N. (1990). « Can Whistleblowing be Fully Legitimated? A Theoretical Discussion ». Reprinted in White, T. I., *Business Ethics A Philosophical Reader* (Macmillan, New York), 1993, p. 556-568.

DE MARIA, W. « Rejoinder », *Australian Journal of Public Administration* 54, 1995, p. 471-474.

DE MARIA, W. *Unshielding the Shadow Culture*, Department of Social Work and Social Policy, University of Queensland, 1994.

GRAHAM, J. W. « Principled Organizational Dissent: A Theoretical Essay », *Research in Organizational Behavior* 8 (JAI Press, Greenwich CT), 1986, p. 1-52.

JENSEN, J. Vernon. « Ethical Tension Points in Whistleblowing », *Journal of Business Ethics*, 6, 1987, p. 321-322.

JUBB, Peter B. « Whistleblowing : A restrictive definition and interpretation », *Journal of Business Ethics*, vol. 21, n° 1, 1999, p. 77.

KERNAGHAN, Kenneth. « Whistle-blowing in Canadian governments : ethical, political and managerial considerations », *Optimum*, vol. 22, n° 1, 1991-1992, p. 34.

KERNAGHAN, Kenneth, et John W. LANGFORD. *The Responsible Public Servant*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy/ Toronto, The Institute of Public Administration of Canada, 1990, p. 94.

LAFRAMBOISE, H.L. « Vile Wretches and Public Heroes : The ethics of Whistle Blowing in Government », in Kenneth Kernaghan ed., *Do Unto others : Ethics in Government and Business*, Institut d'Administration Publique du Canada, Toronto, 1991, p. 76.

MIETHE, Terance D. *WHISTLEBLOWING AT WORK, Tough Choices in Exposing Fraud, Waste, and Abuse on the job*, West view Press, 1999, p. 31-37.

NEAR, Janet P. AND Marcia P. MICELI. « Effective Whistle-Blowing », *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, July 1995, p. 680.

ROY, Johanne. « Le silence des agneaux » *Enjeux*, vol. 4 n° 2, Spécial temps des fêtes, décembre 1995, p. 2.

TOUPIN, Gilles. « Eggleton limite le mandat de l'ombudsman de la défense – André Marin est contraint d'abandonner la moitié des dossiers déjà ouverts ». *La Presse*, Montréal, 17 juin 1999, p. B1.

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques. ■ La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.quebec.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE
DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-3294

