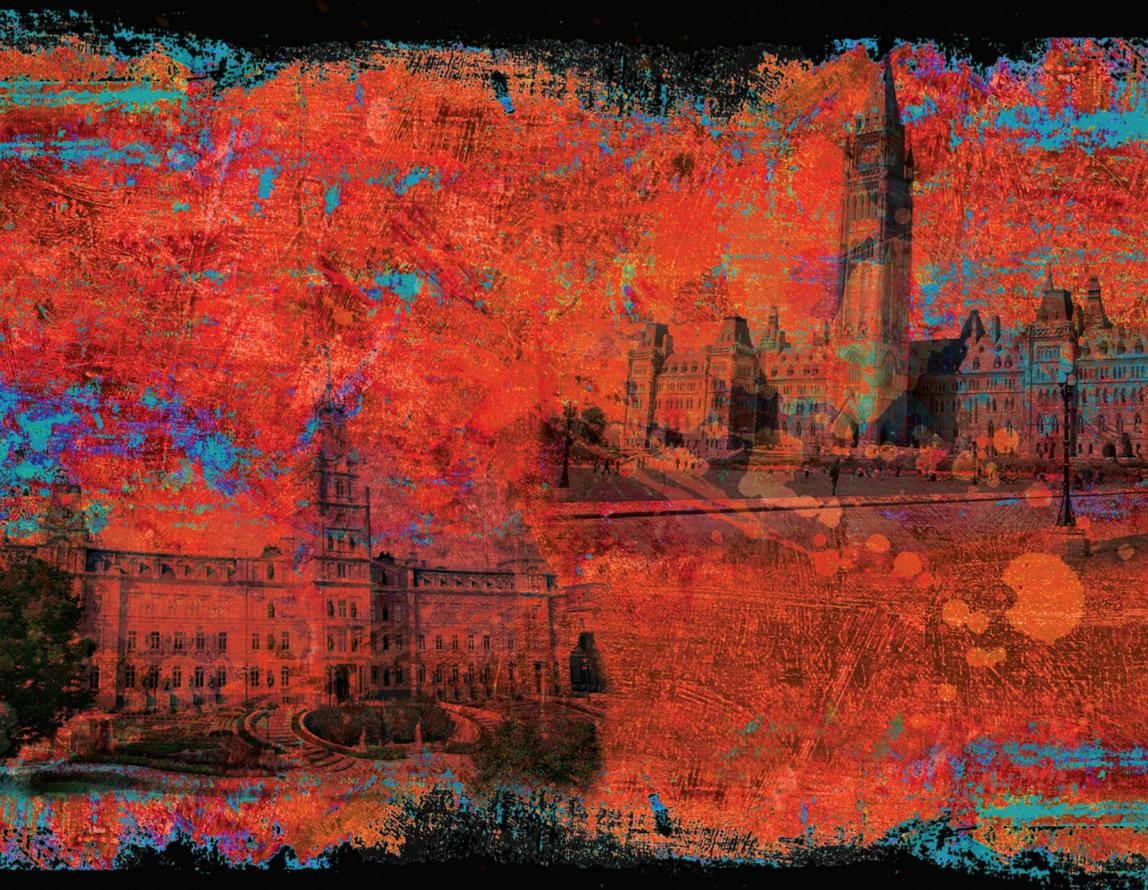


YVES BOISVERT

Avec la collaboration de Magalie Jutras, François Lalumière et Hugo Roy

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE

Quelle place pour l'éthique ?



Presses de l'Université du Québec

L'INSTITUTIONNALISATION
DE L'ÉTHIQUE
GOUVERNEMENTALE

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE

SODIS
128, av. du Maréchal
de Lattre de Tassigny
77403 Lagny
France
Tél.: 01 60 07 82 99

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique
Tél. : 02 7366847

SUISSE

SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse
Tél. : 22 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE

Quelle place pour l'éthique ?

YVES BOISVERT

Avec la collaboration de Magalie Jutras, François Lalumière et Hugo Roy

2011



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre :

L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : quelle place pour l'éthique ?

ISBN 978-2-7605-2631-0

1. Morale politique. 2. Confiance. 3. Hommes politiques - Déontologie. 4. Morale politique - Canada. 5. Morale politique - Québec (Province). I. Boisvert, Yves, 1966-

JA79.I57 2011 172 C2010-942286-4

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) et le Fonds de recherche sur la société et la culture (FQRSC) dans le cadre du programme : équipe en fonctionnement.

Intérieur

Mise en pages : PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Couverture

Conception : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2011 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2011 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
<i>Yves Boisvert</i>	
Le débat sur le lien entre l'éthique et la confiance	3
Le débat sur l'institutionnalisation de l'éthique	6
Les autres débats sur l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale	8
L'origine et l'objectif de ce livre.	9
CHAPITRE 1	
L'OCDE: de l'infrastructure de l'éthique à la gestion des risques éthiques	11
<i>Yves Boisvert</i>	
La lutte à la corruption	12
Le développement des infrastructures de l'éthique gouvernementale	17
Pour des stratégies d'interventions pragmatiques afin de gérer les risques éthiques	30
Les conflits d'intérêts	31
L'intégrité des marchés publics	39

Lobbying	41
Pour un cadre de l'intégrité	44
Conclusion.	50

CHAPITRE 2

**Le dossier de l'éthique au gouvernement fédéral canadien :
entre discours, structures et scandales** _____ 53

Magalie Jutras et Yves Boisvert

Des engagements politiques et administratifs qui se suivent... et se ressemblent	54
L'ère Mulroney	56
L'ère Chrétien	58
L'ère Martin	61
L'ère Harper	64
Discussion sur les engagements en matière de gestion des comportements	66
Des gardiens et des sages : les recommandations qui favorisent une perspective autorégulatoire de l'éthique.	67
Rapports du Bureau du vérificateur général du Canada	68
Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique	70
Rapports de la commission Gomery	73
L'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien.	75
Des mécanismes hétérorégulateurs	77
Mécanismes pour assurer la transparence	80
Structures de contrôle	83
Des mécanismes autorégulateurs	96
Mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques	97
Conclusion.	103

CHAPITRE 3

Que reste-t-il de l'éthique gouvernementale au Québec? _____ 107

Hugo Roy et Yves Boisvert

Des engagements politiques et administratifs	109
De Jacques Parizeau à Bernard Landry : le début d'un long processus	111
Jean Charest : l'abaissement des normes éthiques	117
Instances consultatives de l'infrastructure éthique québécoise	122
Le rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics	122

Le Rapport 2000-2001 du Vérificateur général du Québec (Tome I)	125
Le Rapport 2004-2005 du Vérificateur général du Québec (Tome I)	127
Commission de l'administration publique – L'éthique au sein de l'administration publique, 18 octobre 2001	128
Éléments constitutifs de l'infrastructure éthique québécoise	136
Le cadre juridique	136
Le code de conduite	139
Les gardiens de l'éthique gouvernementale	142
Le Directeur général des élections	146
Organismes de coordination des questions éthiques et mécanismes de socialisation professionnelle	149
Conclusion.	154

CHAPITRE 4

Les infrastructures de l'éthique municipale : au-delà de la réalité québécoise, exploration des initiatives nord-américaines _____	157
<i>François Lalumière et Yves Boisvert</i>	

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	159
La Ville de Montréal	161
Le reste du Québec	166
Ailleurs au Canada	169
États-Unis d'Amérique	173
États-Unis d'Amérique : les autres dispositifs	177
Analyse des récurrences	183
Code d'éthique : les clauses récurrentes	185
Les Conseils à l'éthique (<i>Board of Ethics</i>)	190
Dispositifs particuliers	191
Conclusion.	192

Conclusion _____	195
<i>Yves Boisvert</i>	

Le triomphe de l'hétérorégulation	198
Une réponse institutionnelle à la crise de confiance	200
Les gardiens de l'éthique publique	202
L'éthique gouvernementale comme problème public	203

INTRODUCTION

Yves Boisvert

Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

Au cours des deux dernières décennies, l'industrie du scandale dans le service public s'est développée de façon importante au Canada. Les médias se font la lutte pour dénicher les meilleurs scandales politico-administratifs, ils jouent le rôle de médiateurs amplificateurs. Ils deviennent aussi des chiens de garde importants de la démocratie et de l'intégrité des services publics. Contrairement à nos voisins étasuniens qui s'intéressent surtout aux affaires de mœurs à caractère sexuel, les Canadiens sont principalement heurtés par les cas d'abus de biens et de deniers publics, les conflits d'intérêts et les autres problèmes concernant la mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. Dans l'un de nos derniers ouvrages¹, nous avons tenté de démontrer que, par-delà la dimension tragique qui est exacerbée par les journalistes, les scandales politico-administratifs sont des révélateurs importants des dysfonctionnements institutionnels et des cultures politiques distinctes de la population et des élites politico-administratives.

1. Yves Boisvert (dir.) (2009). *Scandales politiques*, Montréal, Liber.

Autant les citoyens semblent déroutés par le manque d'éthique et de sens des responsabilités de leurs élus, autant ces derniers n'ont pas l'air trop perturbés par les récriminations de leur électorat; comme s'ils ne se sentaient pas vraiment interpellés par le cynisme ambiant et la perte de crédibilité qui les accablent. Cette dernière affirmation repose sur les résultats d'une recherche empirique que nous avons faite au milieu des années 2000 avec les élus québécois²; la majorité de nos répondants affirmaient ne pas se sentir directement concernés par la crise de légitimité de la fonction politique. Au contraire, ils étaient plusieurs à reprocher aux citoyens leur manque de compréhension et de compassion à leur égard; ils considéraient qu'eu égard au mauvais traitement salarial qu'ils avaient, ils faisaient d'énormes sacrifices personnels pour servir leurs concitoyens. Ils affirmaient de façon consensuelle que les mœurs politiques et les standards éthiques des élus québécois étaient parmi les plus élevés du monde. Ils affirmaient aussi que l'infrastructure de régulation des comportements des élus était complète et que tous les éléments structureaux étaient en place pour régler les cas problématiques rencontrés. Ainsi, face au questionnement sur la crise de confiance, les élus refusent de remettre en question leurs pratiques, ils se contentent de répondre que les mœurs et les structures en place devraient être des éléments suffisants pour rassurer les citoyens. Au mieux les élus diront que c'est du côté de l'administration publique qu'il faut regarder si l'on veut trouver des réponses aux problèmes du désabusement des citoyens face aux services publics et que c'est aussi vers eux que doit s'orienter le développement des dispositifs de régulation des comportements.

La candeur et l'indifférence des politiciens peuvent cependant nous surprendre aujourd'hui, car la fin de la décennie 2010 a justement été marquée par des débats sur le manque d'intégrité et d'éthique du gouvernement libéral de Jean Charest. Pas une semaine ne s'est passée en 2009 et au début de 2010, sans que fuser de partout les accusations de favoritisme, de nomination partisane de juges, d'octroi de contrats ou de permis à des proches ou à des financiers du parti, de financement illégal des partis politiques, de conflits d'intérêts des ministres, etc. Par-delà les élus, le Vérificateur général du Québec n'a cessé, au cours de la dernière décennie, de dénoncer des pratiques douteuses faites par des commis de l'État qui sont les responsables de la gestion de nos organisations publiques: on pense à ses enquêtes sur la Société des alcools du Québec, la lieutenant-gouverneure, Investissement

2. Yves Boisvert (2009). *La face cachée des élus*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Québec, etc. La ville de Montréal a aussi connu son lot de scandales politico-administratifs au cours de cette même décennie, notamment dans le domaine des marchés publics et des transactions immobilières.

Pour ce qui est du gouvernement fédéral, on connaît aujourd'hui tout l'impact qu'a eu le scandale des commandites sur la vie politique. En effet, le Parti libéral du Canada, qui était au pouvoir au moment de cette affaire, n'a jamais été capable de regagner la confiance des Canadiens, laissant ainsi la place du pouvoir à des gouvernements minoritaires dirigés par le Parti conservateur.

LE DÉBAT SUR LE LIEN ENTRE L'ÉTHIQUE ET LA CONFIANCE

Si l'on veut réfléchir en termes d'évaluation de la performance de l'infrastructure de l'éthique gouvernementale, on se doit d'examiner la relation récurrente que les responsables politiques ou administratifs font entre la question de la confiance et le besoin de recourir à l'institutionnalisation de l'éthique. En effet, la question de la confiance constitue la pierre angulaire de tous les argumentaires justificatifs qui se retrouvent au cœur des discours institutionnels portant sur l'éthique gouvernementale. Tous les documents officiels qui parlent de la nécessité de développer des dispositifs propres à l'éthique gouvernementale abordent directement cette question dès les premières pages. La crise de la confiance des citoyens – ou le besoin de regagner la confiance des citoyens – est toujours présentée comme le facteur déterminant qui appelle à l'institutionnalisation de l'éthique. Mais qu'en est-il vraiment de ce lien entre l'éthique et la confiance? Est-ce un lien naturel qui coule de soi eu égard à la proximité de sens de ces concepts? Est-ce plutôt un construit politique qui répond à un besoin de légitimité stratégique?

Lorsque l'on analyse les sondages³ ou les études⁴ qui portent sur la confiance des Canadiens et des Québécois envers leurs politiciens, ces derniers se retrouvent dans une situation plutôt désavantageuse qui les place à côté des métiers peu valorisés, comme les vendeurs de voitures usagées. La déception des citoyens face à la conduite des politiciens semble exprimer un cuisant échec de ces capacités autorégulatoires de

3. Léger Marketing fait un sondage annuel sur le baromètre des professions et, en 2007, 14% des Québécois disaient avoir confiance aux politiciens, alors qu'ils n'étaient plus que 6% en 2009.

4. M. Mancuso *et al.* (1998). *A Question of Ethics: Canadians Speak Out*, Toronto, Oxford University Press.

nos élus, c'est-à-dire les capacités de se réguler eux-mêmes et d'assumer de façon responsable la marge d'autonomie qui accompagne leur fonction sociale.

Face à cela, on peut dire que l'éthique peut être comprise comme une compétence qui devrait se retrouver de facto dans le profil culturel des acteurs qui ont volontairement décidé d'occuper cette fonction sociale très particulière. Ainsi, c'est la capacité de l'acteur à réfléchir sur la portée de ses décisions et actions, ainsi que sa disposition à réguler sa conduite par lui-même en fonction des attentes qu'ont ses parties prenantes, qui constitue l'essence même de cette éthique. En suivant la logique d'Angèle Kremer-Mariatti⁵, on peut dire que dans une telle perspective, l'agent public doit intégrer l'environnement culturel, moral et politique qui marque sa fonction afin de comprendre ce que l'on attend de lui et il doit développer des stratégies d'action adaptées afin de répondre positivement à ces attentes. On rejoint ici l'idée de la confiance, car cette dernière présuppose toujours une attente face à une conduite particulière de l'autre qui sera adaptée au contexte d'action à l'intérieur duquel se déploie l'interaction qui lie les individus.

Ainsi, pour le politologue canadien Neil J. Roesse, «la confiance renvoie au fait que des gens, des entités ou des institutions se comporteront d'une façon prévisible ou de façon probable. Si un individu ne peut faire confiance à un autre individu, alors un lien intrinsèque reliant les individus est rompu⁶». C'est le constat de l'absence de cette compétence ou le manque de volonté et d'intérêt face à l'intégration de cette compétence qui alimente la crise de confiance. Pour reprendre le sociologue Luhmann⁷, la confiance repose sur une attente légitime que l'on a à l'égard de l'autre. Derrière l'idée de la confiance, il y a donc une logique d'interaction, d'attente, d'incertitude et de moyens de contrôle limités qui nous amène à croire que l'autre a la capacité et la volonté d'adopter une conduite adéquate par lui-même.

Dans les différentes théories sociologiques de la confiance⁸, on dit souvent que si la confiance est un phénomène structurant le vivre ensemble, il s'agit aussi d'un phénomène fragile. Cette fragilité fait en sorte que la confiance traîne toujours son double, elle est toujours

5. A. Kremer-Mariatti (1995). *Morale et politique*, Paris, Kimé.

6. N.J. Roesse (2002). «La confiance diminuée des Canadiens dans le gouvernement: causes et conséquences», dans N. Nevitte (dir.), *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

7. N. Luhmann (2006). *La confiance*, Paris, Economica, coll. «Études sociologiques».

8. C. Thuderoz et al. (1999). *La confiance: approches économiques et sociologiques*, Paris, Gaëtan Morin éditeur.

accompagnée par une certaine dose de méfiance. Cette dernière est un peu la police de sécurité de la confiance, elle est ce filet qui empêche celui qui fait confiance de tomber dans une naïveté pure qui peut être très dangereuse. Selon Louis Queré, il faut cependant bien comprendre que « la méfiance et le soupçon sont rarement premiers, car il faut des raisons de se méfier ou de soupçonner⁹ ». Quand la méfiance et le soupçon se mettent de la partie, on peut dire que le lien de confiance entre dans une dangereuse spirale de l'effritement. Lorsque la confiance est définitivement rompue, on sait à quel point il est difficile de la regagner.

Ce détour par les théories de la confiance peut sembler nous éloigner de notre sujet, pourtant nous sommes ici au centre névralgique du propos de notre livre. Chacun des chapitres qui le composent tentera de voir comment les responsables politiques s'y prennent pour reconquérir cette confiance qui est essentielle pour la légitimité démocratique de nos gouvernements. La question naturelle qui nous vient à l'esprit est alors : que font nos dirigeants politiques pour faire face à une telle crise de confiance ?

C'est à cette question essentielle que nous aimerions répondre dans ce livre. Pour ce faire, nous vous présentons les cadres de gestion de l'intégrité et de régulation de différents niveaux de services publics, cadres que l'on nomme souvent les infrastructures de l'éthique. En plus de l'analyse des infrastructures de niveaux fédéral, provincial et municipal, nous examinerons les propositions faites par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le domaine des infrastructures de l'éthique gouvernementale. Nous nous demanderons alors quels types de stratégie d'institutionnalisation ont guidé le développement de leur infrastructure de régulation des comportements des agents publics pour atteindre cet objectif.

Les infrastructures de l'éthique sont formées par des dispositifs en tout genre qui peuvent prendre la forme d'organisations vouées directement au contrôle des comportements des agents publics, de processus administratifs qui servent surtout à exercer différents contrôles, ou encore à élaborer des stratégies de socialisation visant la loyauté des employés. De façon plus concrète, on y met en place des commissions de l'éthique, des commissaires à l'éthique, des conseillers en éthique, des codes d'éthique, des règlements, des énoncés de valeurs. À ce

9. L. Queré (2006). « Confiance et engagement », dans A. Ogien et L. Queré, *Les moments de confiance*, Paris, Economica, coll. « Études sociologiques ».

niveau, les spécialistes de l'éthique appliquée ont souvent fait le rappel que ces dispositifs de régulation portant l'appellation « éthique » sont souvent davantage des dispositifs de déontologie professionnelle¹⁰.

LE DÉBAT SUR L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTHIQUE

Dans le langage de l'éthique appliquée, c'est donc de l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale que traitera ce livre. L'institutionnalisation de l'éthique est un processus par lequel un milieu social cherche à normaliser¹¹ le comportement des acteurs qui participent aux activités propres à son champ d'action à travers la mise en place de dispositifs. Ce mouvement d'institutionnalisation de l'éthique est dominant dans les sphères d'activités qui ont décidé d'intégrer le volet éthique dans la gestion des pratiques professionnelles de leur milieu.

Pour plusieurs spécialistes de l'éthique appliquée¹², l'institutionnalisation éloigne l'éthique de son essence réflexive pour la condamner à une activité purement régulative: « l'éthique est réduite à sa dimension normative et prescriptive, oubliant qu'elle est un outil de réflexion sur les valeurs et les finalités¹³ ». Ainsi, en milieu organisationnel, on ferait l'économie du travail de réflexivité, pourtant central à l'éthique philosophique, pour se limiter à proposer directement des balises normatives qui dictent ce qui doit être fait ou qui interdisent ce qui ne doit pas être fait. On peut résumer la vision des spécialistes de l'éthique appliquée en disant, pour reprendre l'esprit de Max Weber, que l'idéal type d'un dispositif en éthique appliquée devrait toujours être une instance, un processus, une formation ou un programme qui est prioritairement orienté vers une aide à la réflexion, au dialogue et au raisonnement éthique. Après une telle définition, une posture propre à l'éthique appliquée devrait nous obliger à revoir notre vocabulaire afin de remplacer l'idée de l'infrastructure de l'éthique par le terme plus précis d'infrastructure de régulation des comportements des agents publics.

10. Les interventions des spécialistes de l'éthique à la Commission parlementaire québécoise de l'été 2009, portant sur l'adoption d'un code d'éthique pour les élus et la nomination d'un commissaire à l'éthique, allaient tous dans ce sens.

11. É. Gagnon (1996). *Les comités d'éthique: la recherche médicale à l'épreuve*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

12. G. Bourgeault (2004). *Éthiques, dit et non-dit, contredit, interdit*, Québec, Presses de l'Université du Québec; A. Lacroix (2009). « L'éthique en milieu de travail: conceptions, interventions, malentendus », dans L. Bégin, *L'éthique au travail*, Montréal, Liber, p. 79-103.

13. *Ibid.*, p. 92.

Pour ces philosophes qui sont critiques de l'approche régulatoire qui est hégémonique, les dispositifs (c'est-à-dire les projets particuliers de code, de commissaire, de ligne de divulgation, etc.), qui forment cette infrastructure de régulation, ne sont pas à rejeter, puisqu'ils sont souvent utiles pour éviter les abus en tout genre. Ils n'aident cependant pas l'agent public à développer son habileté réflexive et son sens de la responsabilité. Ce dernier sera essentiellement encouragé à se référer à de simples raisonnements normatifs (primat de la conformité et de l'adéquation normative), plutôt qu'au raisonnement éthique (une réflexivité ouverte cherchant à choisir la meilleure de ces options, ou la moins pire, dans un contexte particulier donné)¹⁴.

Cette orientation régulatoire, qui domine l'univers de l'éthique appliquée aux différents contextes organisationnels, cherche uniquement à aligner les comportements des agents sur des repères normatifs de tout ordre (lois, règlements, normes, valeurs, principes, etc.) afin de minimiser les écarts de conduite ou à influencer les acteurs pour qu'ils adoptent des pratiques particulières eu égard aux attentes des dirigeants et des parties prenantes.

Face à cela, il n'est pas étonnant que l'institutionnalisation passe essentiellement par des démarches de type hétérorégulatoire, c'est-à-dire qui favorisent le développement de dispositifs qui imposent de l'extérieur des règles qui doivent être respectées sous peine de sanction. Cela se fait au détriment des démarches autorégulatoires, qui devraient favoriser le développement des compétences éthiques des agents en stimulant leur habileté de réflexivité, de dialogue et de gestion responsable de leur autonomie.

Si l'on comprend que les philosophes spécialisés en éthique appliquée soient déçus de voir triompher cette perspective régulatoire, on ne se surprend pas de voir que les spécialistes des sciences sociales (on pense notamment aux sociologues et aux politologues) considèrent plutôt le succès de cette logique régulatoire comme une normalité. Cette interprétation n'est pas nouvelle pour eux, puisqu'elle a été profilée par les Montesquieu, Tocqueville, Weber et de nombreux autres sociologues et philosophes sociaux qui ont étudié la place des institutions dans l'organisation sociale. Ces derniers s'entendent pour décrire justement le processus d'institutionnalisation en référence avec cette logique de régulation sociale. Cette dernière pouvant s'imposer à travers des références explicites (des lois) ou implicites (des coutumes), mais elle est toujours contrôlée par des institutions sociales (la famille,

14. Y. Boisvert et al. (2003). *Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber.

l'Église, l'organisation, etc.) qui décident des stratégies régulatrices qu'elles utiliseront dans leur pratique quotidienne afin d'amener leurs membres à adopter les comportements souhaités. Ainsi, «les institutions sont des systèmes normatifs¹⁵» qui doivent performer en termes de socialisation des membres et de contrôle des conduites.

Pour faire écho à ce dernier point, nous aurons en tête, tout au long de ce livre, une seconde question : est-ce que les démarches d'institutionnalisation de l'éthique faites par les responsables politiques sont adéquates, efficaces et performantes pour socialiser, baliser et surveiller la conduite des agents publics ?

LES AUTRES DÉBATS SUR L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE

Par-delà le débat sur la prédominance du modèle régulateur, plusieurs questions ont été abordées par les analystes politiques et autres spécialistes s'intéressant à l'éthique gouvernementale. Certains observateurs ont d'abord affirmé que l'un des problèmes importants avec l'approche de l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale, c'est qu'elle utilise beaucoup trop rapidement les chemins de la normativité traditionnelle qui repose sur le droit¹⁶. Ainsi, ils dénoncent le fait que chaque étape de l'institutionnalisation passe nécessairement par les étapes usuelles de la législation, ce qui permettrait aux juristes de garder le contrôle de tout l'arsenal réglementaire interne de l'État.

D'autres analystes politiques¹⁷ décrient plutôt le fait que parmi les dispositifs particuliers propres à l'éthique gouvernementale, notamment ceux qui concernent les parlementaires, on augmente considérablement l'importance accordée aux experts et aux bureaucrates dans le contrôle de nos élus ; cela irait, selon eux, à l'encontre des principes de base de nos régimes démocratiques où seul le peuple peut décider du sort réservé à ses élus. Cette vision est cependant contestée par ceux¹⁸ qui croient dans la nécessité de mettre en place des garde-fous institutionnels pour protéger le système et la culture démocratique

15. R. Boudon et F. Bourricaud (2004). *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France.

16. D. Girard (2002). «Éthique et service public : où en sommes-nous?», *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, printemps, p. 156-165.

17. D. Saint-Martin (2009). «La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté», *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 1, n° 126.

18. M. Walzer (1997). *Sphères de justice*, Paris, Seuil.

contre les excès des élus. En ce sens, l'institutionnalisation servirait de contre-pouvoir essentiel pour tempérer les appétits de pouvoir de nos responsables politiques.

D'autres observateurs disent craindre que le souci pour l'éthique gouvernementale crée un mouvement de moralisation politique tel que les citoyens n'arriveraient plus à faire la différence entre les programmes politiques des divers politiciens, trop obsédés par la chasse aux corrompus; ce qui pourrait faciliter la montée des partis d'extrême droite populiste qui accusent les politiciens traditionnels d'être « tous des pourris¹⁹ ». Finalement, plusieurs²⁰ contestent le fait que la majorité des dispositifs en éthique gouvernementale tentent essentiellement de baliser le comportement des fonctionnaires, alors que dans la majorité des gros scandales, ce sont toujours les politiciens, ou leur entourage direct, qui s'y retrouvent impliqués. Ce dernier courant laisse alors entendre que les élus seraient en conflits d'intérêts dans le dossier de l'institutionnalisation de l'éthique, car sommés d'agir ils décident souvent de prendre les fonctionnaires comme des boucs émissaires.

Bref, on peut comprendre que la question de l'éthique gouvernementale est très riche en questionnements et en débats. Nous croyons que cet ouvrage permettra justement aux lecteurs de les découvrir, de les comprendre et éventuellement de se faire une opinion personnelle.

L'ORIGINE ET L'OBJECTIF DE CE LIVRE

En terminant, nous aimerions préciser que l'objectif du présent ouvrage est avant tout pédagogique: on veut donner aux lecteurs un spectre assez large des différentes possibilités de démarches gouvernementales en matière d'institutionnalisation de l'éthique. Les quatre textes²¹ interpellent respectivement le niveau international, par le travail de l'OCDE, le gouvernement fédéral canadien, le gouvernement provincial québécois et différentes administrations municipales nord-américaines. Le regroupement de ces analyses devrait permettre aux lecteurs de faire une certaine comparaison entre les visions politiques, les

19. M. Revault D'Allones (2002). *Doit-on moraliser la politique?*, Paris, Bayard, coll. « Le temps d'une question ».

20. Y. Boisvert (dir.) (2009). *Scandales politiques*, Montréal, Liber.

21. Les trois premiers textes ont été publiés une première fois dans les ouvrages collectifs de notre collègue Robert Bernier (*L'espace canadien: mythes et réalités*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010; *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007; *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2004). Les textes ont été revus et actualisés afin d'intégrer les nouveaux dispositifs qui ont été développés depuis la première parution.

structures et les stratégies d'institutionnalisation adoptées par les différentes instances étudiées. Chacun de ces textes a une identité propre dans la mesure où ils ont été écrits dans des contextes de recherche différents, par un auteur seul ou en collaboration avec des coauteurs qui ont des sensibilités et des intérêts différents. Tous les textes ont cependant été écrits dans le cadre des travaux du défunt Laboratoire d'éthique publique²² de l'ENAP que j'ai dirigé et ils reflètent la réflexion collective de l'équipe de recherche qui y travaillait.

On pourrait qualifier ce livre d'interdisciplinaire, dans la mesure où la vision théorique qui permet de faire une lecture compréhensive de l'objet d'étude se situe à la croisée de trois disciplines, soit : la science politique, la sociologie et l'éthique appliquée. Sur le plan épistémologique, l'influence du constructivisme est assez importante puisque nous allons soutenir, tout au long de l'ouvrage, que la vision de l'éthique qui s'impose dans l'univers politico-administratif se construit à travers un long processus de lutte sociale et politique propre au développement des actions publiques.

C'est parce qu'il y avait un vide en la matière que nous avons convenu, avec les responsables des Presses de l'Université du Québec, d'aller de l'avant avec ce projet²³ afin de fournir ce nouvel outil pédagogique pour l'enseignement de l'éthique gouvernementale aux étudiants de science politique, d'administration publique, de sociologie, d'éthique appliquée et même de philosophie. En ce sens, nous restons fidèles à la philosophie générale qui guide notre travail depuis plus d'une décennie, soit : favoriser le transfert des connaissances dans le domaine de l'éthique publique²⁴.

22. Les travaux du Laboratoire d'éthique publique se poursuivent maintenant au Groupe de recherche en éthique publique du CERGO (Centre d'étude et de recherche sur la gouvernance) de l'ENAP.

23. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une subvention de recherche FQRSC (programme : équipe en fonctionnement) qui porte sur l'institutionnalisation et l'intervention en éthique, que dirige notre collègue Luc Bégin, philosophe et directeur de l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, et à laquelle je suis associé comme chercheur collaborateur. Nous aimerions d'ailleurs souligner l'importance de la contribution financière du Fonds pour le financement de la recherche qui a permis la rédaction de ce livre.

24. Yves Boisvert a fondé et dirigé pendant presque une décennie la revue *Éthique publique* et la collection « Éthique publique » – hors série, aux éditions Liber.

CHAPITRE

1

L'OCDE

De l'infrastructure de l'éthique à la gestion des risques éthiques

Yves Boisvert

Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

Lorsqu'on analyse les prises de position des responsables gouvernementaux en matière d'éthique, on constate qu'ils ne peuvent s'empêcher de se référer à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour justifier la nouvelle politique en éthique qu'ils avancent ou la nouvelle infrastructure qu'ils consolident. Au Québec, par exemple, le cadre d'analyse utilisé par le vérificateur général Guy Breton¹, au début des années 2000, reposait directement sur les prescriptions de l'OCDE. C'est par cette même référence que les hauts responsables de la bureaucratie québécoise d'alors, monsieur Jean St-Gelais et madame Diane Jean, lui avaient répondu lors de la Commission sur l'administration publique.

1. *Rapport du Vérificateur général du Québec*, tome 1, chapitre 3, « Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise », 2000-2001.

C'est justement parce que son influence a été très grande à travers son projet de développement des infrastructures en éthique gouvernementale québécoise et canadienne que nous allons effectuer une analyse des différentes propositions faites par l'OCDE dans le dossier de l'éthique et de la lutte à la corruption. Même si son apport n'est pas apprécié de la même façon par tous les analystes politiques, on ne peut pas nier que cette dernière a eu le courage de mettre de l'avant des propositions audacieuses en matière d'éthique gouvernementale et de lutte à la corruption. Elle n'a cessé de raffiner ses réflexions et de vérifier la portée opératoire de ses propositions.

Les recommandations de l'OCDE ont eu un écho particulier dans les officines du pouvoir canadien, car c'est sous la gouverne du Québécois Donald J. Johnston que le virage de l'éthique a été pris par l'organisation non gouvernementale (ONG) parisienne. Ancien député libéral sous Pierre Elliott Trudeau, le Secrétaire général de l'OCDE a toujours été considéré comme un réformateur de gauche dans son parti, il n'est donc pas étonnant qu'il dirige cet organisme international avec la conviction que nos gouvernements doivent regagner la confiance des citoyens en témoignant de leurs convictions en matière de préservation de l'idéal de l'intérêt public. Cette référence à la posture de Johnston dans l'axe de gauche du PLC n'est pas anodine, car elle nous oblige à nuancer les préjugés de certains alter mondialistes qui accusent tous les organismes internationaux de développement économique d'être des nids à néolibéraux. Son successeur, le Mexicain Angel Gurria, demeure lié à cette philosophie générale qui pense que nos États restent des acteurs privilégiés dans le développement de nos sociétés contemporaines, d'où sa grande préoccupation quant à la gestion de l'intégrité des marchés publics et la promotion d'une culture de l'intégrité générale dans l'ensemble du service public.

Ce chapitre sera structuré autour de trois axes constitués des grands chantiers de travail de l'OCDE : la lutte à la corruption ; le développement des infrastructures de l'éthique gouvernementale ; les stratégies d'intervention sur des problématiques particulières plus à risque.

LA LUTTE À LA CORRUPTION

Avant de s'intéresser au dossier de l'éthique des administrations et des services publics, l'OCDE s'est d'abord attaquée au phénomène de la corruption afin de faciliter le développement d'échanges économiques internationaux sains. L'OCDE définit la corruption comme « le fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer quelque chose afin d'influencer

un agent public dans l'exécution de ses fonctions officielles²». De façon plus précise, l'ONG laisse entendre que la corruption est un phénomène complexe qui a des « caractéristiques spécifiques, telles que l'usage abusif d'une fonction, de rôles ou des deniers publics pour des avantages privés (matériels ou autres), qui sont incompatibles avec l'obligation qui est traditionnellement faite aux titulaires d'une fonction publique de s'en acquitter "dans l'intérêt général"³ ».

Pour l'OCDE, il est important de bien comprendre que peu importe la définition que l'on donne à la corruption, on ne doit pas oublier que cette dernière fait référence à une logique de transaction où il y aurait un corrupteur et un agent public corrompu. C'est dans cet esprit qu'elle encourage les pays à aborder de façon tout aussi ferme la logique de l'offre de pots-de-vin, que la culture de la réception passive ou active de ces derniers.

Il ne fait aucun doute que cet intérêt premier pour la lutte contre la corruption s'inscrit dans une volonté de s'attaquer à la principale déviance comportementale des agents publics. Cette lutte contre ce fléau ne peut pas se faire qu'à partir de vœux pieux, car le phénomène est trop important et ses conséquences trop désastreuses pour le sain développement de nombreuses sociétés et pour l'avenir des démocraties.

Dès 1976, l'organisme international a soumis des principes directeurs à l'intention des firmes multinationales, afin que ces dernières brisent le cercle vicieux dans lequel s'insère la corruption par les transactions économiques. Il s'agissait de fournir aux entreprises internationales des principes orienteurs afin de les aider à développer des stratégies économiques qui les protégeraient contre le chantage de la corruption. On faisait déjà la promotion de la transparence comme étant le principe central de la lutte à la corruption.

Ce n'est cependant qu'en 1989 que l'OCDE aborde directement ce sujet délicat auprès de ses États membres, soit 13 ans après avoir amorcé son travail de sensibilisation auprès des multinationales. Comme la corruption implique toujours deux parties, des firmes privées et des agents publics, on devait nécessairement attaquer le terrain public si l'on voulait que cette campagne de sensibilisation puisse avoir des résultats tangibles.

2. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 3.

3. OCDE (1999). *La corruption dans le secteur public: panorama international des mesures de prévention*, Paris, OCDE, p. 11.

C'est donc de façon progressive que cette ONG a réussi à convaincre les pays membres de la nécessité de développer des politiques communes afin de combattre ce fléau international qui gangrène tant la culture démocratique que la logique du libre marché. On comprendra que cette stratégie de l'étapisme était dictée par l'inconfort qu'avaient alors plusieurs gouvernements à l'époque à cause des cultures politiques aux mœurs encore douteuses.

Ce n'est qu'en 1994 que l'OCDE soumet officiellement une liste de recommandations sur la corruption et les transactions internationales. En 1996, elle soumettra des recommandations encore un peu plus précises sur les mécanismes à développer afin de mettre fin à la déductibilité fiscale des pots-de-vin. En effet, comment prétendre mettre fin à la spirale de la corruption si les pays occidentaux continuent de reconnaître à leurs entreprises le privilège fiscal de déduire les pertes liées aux pots-de-vin donnés lors des transactions internationales ?

La persévérance de l'OCDE portera fruit, car sa campagne anticorruption sera appuyée en 1994 par celle de l'Organisation des États américains (OEA) qui élabore une convention contre la corruption pour ses États membres ; puis ce sera au tour de la Banque mondiale de s'engager, à partir de 1996, dans cette même lutte contre la corruption.

À partir du milieu des années 1990, le momentum recherché depuis longtemps par l'OCDE était donc au rendez-vous. C'est ce qui lui a permis de concevoir enfin une convention internationale anticorruption. En 1997, les membres de l'organisation ont ratifié cette convention, et deux ans plus tard, la convention entrera en vigueur à titre de régulation internationale contre toutes les formes de corruption.

Pour l'OCDE, ce combat contre la corruption n'avait rien d'idéologique. Il s'agissait plutôt de faire comprendre aux pays membres à quel point cette pratique a causé des torts importants dans le développement économique de nombreux pays. La corruption est également présentée comme l'un des grands fléaux qui freine le sain développement de la mondialisation des échanges économiques, car elle provoque une distorsion importante de la logique de la juste concurrence. On insiste pour dire que la corruption a notamment des effets dévastateurs sur les pays en voie de développement puisqu'elle encourage l'effritement des bases mêmes des fragiles jalons de l'État de droit et qu'elle sape les jeunes racines de la culture démocratique mondiale. À ce niveau, l'OCDE précise dans son document de 1999, que « la corruption menace les institutions publiques démocratiques en permettant

à des intérêts douteux d'exercer une influence sur l'utilisation des ressources et de la puissance publique, et en compromettant la confiance que les citoyens accordent aux activités légitimes de l'État⁴».

L'OCDE a fait beaucoup de sensibilisation pour faire comprendre à ses pays membres à quel point les coûts de la corruption sont énormes. Parmi ces coûts, il y a d'abord une déviation importante de l'argent prédestiné au service public vers une élite nationale ou vers des agents publics aux mœurs plus que douteuses. Ce détournement, direct ou indirect des agents publics, fausse considérablement le jeu de l'allocation des ressources et ne va pas du tout dans le sens de l'amélioration de la qualité de vie des plus démunis. N'ayant pas accès aux postes de pouvoir, ces derniers sont exclus du jeu économique de la corruption. Ce sont plutôt des acteurs bien en vue qui profitent de ce système de détournement.

La corruption crée également une spirale dangereuse qui empêche les États de stabiliser la qualité des services publics et de mieux rémunérer les fonctionnaires de premières lignes. Ces derniers risquent alors d'être eux aussi attirés par cette logique des pots-de-vin. La corruption déstabilise ainsi toute la culture de l'administration publique nationale et brise le lien de confiance. Bref, elle enlève toute forme de respect que la population peut avoir à l'égard des agents et des institutions publiques. En spoliant l'argent public, la corruption participe également à la détérioration des biens et des services publics qui sont déjà des denrées rares dans de nombreux pays.

Les facteurs qui devraient être principalement visés par des dispositifs de lutte à la corruption sont : l'interdépendance des sphères économique et politique, l'importance des rentes placées sous le contrôle des agents publics, la faiblesse ou mollesse des normes sociales et la passivité des victimes qui continuent de payer les pots-de-vin sans broncher en acceptant ce fait comme s'il s'agissait d'une fatalité. Il s'agit là de zones sensibles où les risques de corruption sont très importants.

Dans les pays développés, on peut affirmer qu'il y a deux grands facteurs qui amplifient le phénomène de la corruption : les imperfections du système démocratique (la faiblesse des partis d'opposition) et la faiblesse de l'encadrement du financement des partis politiques. Dans les pays en développement, les facteurs de distorsion qui facilitent la multiplication des cas de corruption sont : la mauvaise gestion des affaires publiques, la faiblesse des mécanismes de contrôle des

4. *Ibid.*, p. 7.

comportements des agents publics, l'absence de contre-pouvoir institutionnalisé et crédible, la pression des réseaux de relations informelles et des liens communautaires ou tribaux, ainsi que la faiblesse de l'institution juridique. Sur le plan économique, la faiblesse de l'économie en général et la concentration des richesses autour de l'exploitation convoitée des richesses naturelles sont aussi des facteurs qui encouragent la corruption.

Pour l'OCDE, les remèdes les plus efficaces pour contrer la corruption sont : l'application rigoureuse et impartiale des lois et des règlements, l'incrimination des corrupteurs et des corrompus, la réduction des possibilités de faire des paiements illicites et la bonification des institutions démocratiques afin de permettre aux contre-pouvoirs d'assumer pleinement leur rôle de surveillant. On constate donc ici que la mise en place d'un cadre juridique rigoureux est assurément l'élément central de la lutte à la corruption, tout comme le développement de dispositifs administratifs de surveillance et de contrôle. L'OCDE résume la position des pays membres en affirmant que même s'ils utilisent différents types de mécanismes, « l'application de la loi et les enquêtes ainsi que des mesures de contrôle assorties de sanctions rigoureuses ont été considérées par la plupart des pays comme essentielles pour prévenir la corruption. Viennent ensuite les approches préventives et éducatives comme contrôle financier et de gestion, et la formation⁵ ».

Malgré tous les dispositifs de surveillance et de sanction qu'un État pourrait mettre en place, il semble qu'il est nécessaire que les administrateurs publics comprennent qu'ils ne pourront freiner l'attrait du gain qui est implicite à la corruption que s'ils développent une saine politique de gestion des ressources humaines. En ce sens, des agents publics qui ont de bonnes conditions de travail et une bonne rémunération seront moins tentés de chercher à se mettre dans une posture d'illégalité. Le recrutement de fonctionnaires au mérite et la juste rémunération de ces derniers permettent donc de diminuer considérablement les risques de corruption.

Le développement d'une culture décisionnelle guidée par les prémisses de la transparence est considéré comme l'un des vecteurs névralgiques qui devraient faciliter le travail des organisations dans leurs batailles contre la corruption.

5. *Idem.*

Ainsi, la convention internationale de lutte anticorruption de 1997 se veut d'abord une entente visant à sanctionner toutes les parties prenantes qui pourraient être liées à une transaction sous-jacente à la corruption : « Chaque partie doit prévoir des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction de corruption ». L'esprit de la démarche punitive peut se résumer en 4 points : 1) « l'infraction doit s'appliquer à toutes les personnes » ; 2) « l'infraction doit s'appliquer au fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un pot-de-vin » ; 3) « l'infraction doit s'appliquer indépendamment de la forme que revêt le pot-de-vin » ; 4) « les pays doivent interdire la corruption en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international⁶ ».

LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE

C'est au cours de la décennie 1990 que l'OCDE a peu à peu tenté de faire le pont entre la lutte anticorruption et le dossier de l'éthique : « la relation entre la prévention de la corruption et le regain d'intérêt pour l'éthique professionnelle dans l'administration publique a été comprise comme la recherche d'un consensus sur le terme bonne conduite [...]. L'exercice de l'éthique professionnelle peut améliorer la capacité d'analyse et de prise de décisions, dans le respect des valeurs qui ont cours et des critères habituels. De plus, il constitue un aspect essentiel de la prévention de corruption⁷ ».

On peut se permettre de dire que le saut qualitatif entre la démarche de lutte à la corruption et le dossier de l'éthique gouvernementale est important, car si le premier s'attaquait à un phénomène de déviance, le second mise davantage sur la nécessité d'encourager la bonne conduite des agents publics.

C'est en 1996 que le groupe Puma⁸ sur la gestion publique de l'OCDE publie son premier document important sur l'éthique : *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*. On y présente dans un premier temps les grands facteurs qui ont rendu l'éthique comme un aspect incontournable de la gestion publique contemporaine. Parmi ces facteurs, on peut noter : la baisse de la confiance de la population à l'égard des acteurs publics et des institutions publiques ; la mutation

6. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 3.

7. OCDE (1999). *La corruption dans le secteur public...*, Paris, OCDE, p. 11-12.

8. Programme de la gestion publique, <<http://www1.oecd.org/puma/about/index-fr.htm>>.

de la culture et de nos sociétés qu'ont engendrée l'augmentation de la suspicion et la promotion des dispositifs de surveillance des pratiques des agents publics; l'importance qu'a prise le rôle des médias dans la couverture des pratiques publiques; la reconfiguration des modes de gouvernance qui a fait éclater la centralisation du pouvoir et qui a augmenté le nombre des partenaires qui ont un rôle dans le processus décisionnel; et, finalement, la modification de la philosophie de gestion publique orientée davantage vers l'obtention des résultats.

Parmi tous ces facteurs, on sent bien que c'est la baisse de confiance envers les pouvoirs publics qui constitue l'argument central de la réflexion éthique à l'OCDE. Cette perception négative qu'ont les citoyens repose sur la conviction que les agents publics n'ont pas toujours une bonne conduite et qu'ils posent des gestes non éthiques (allant à l'encontre des orientations, des principes ou des valeurs éthiques), inappropriés (contraires aux conventions ou aux pratiques usuelles) ou illégaux (contraires à la loi). Le drame de cette crise de confiance est qu'elle fragilise considérablement la capacité qu'ont les institutions publiques de demeurer les pôles décisionnels centraux pour le développement des politiques publiques; c'est comme si les citoyens se disaient: comment faire confiance à des institutions qui sont dirigées par des gens qui sont incapables d'avoir une bonne conduite?

C'est donc guidée par une volonté ferme de renforcer l'encadrement des comportements des agents publics, qui se limitait encore trop souvent à une simple surveillance des comportements illégaux, que l'éthique est appelée en renfort afin de mieux baliser les actes des agents publics. Les gouvernements sont invités à s'intéresser principalement, dans un premier temps, à l'éthique comme une nouvelle façon d'aborder la régulation des comportements des agents publics et comme perspective originale de développement de nouveaux mécanismes d'encadrement des conduites. Dès lors, l'objectif ultime de l'éthique appliquée à la gestion et aux services publics est de freiner, voire de minimiser, les comportements déviants ou problématiques à l'intérieur des organisations publiques.

Ainsi, le virage de l'éthique serait névralgique, selon l'OCDE, car «par définition, la gestion de l'éthique et des normes de conduite ne consiste pas simplement à observer et à contrôler les comportements. Il s'agit aussi de promouvoir l'intégrité et la bonne conduite. Il faut rechercher un consensus sur ce qu'est une bonne conduite et donner aux agents de la fonction publique des orientations quant à la manière dont ils doivent agir, prendre des décisions et faire usage de

leur pouvoir d'appréciation dans leur travail quotidien⁹ ». On constate bien ici à quel point l'éthique est présentée comme un nouveau processus d'encadrement plus souple des conduites des agents publics et « un processus de gestion permanente¹⁰ » qui doit permettre aux institutions publiques de faire augmenter la qualité des comportements et minimiser le développement des déviations comportementales qui nuisent tant à l'image des services publics.

Selon le groupe PUMA, les gouvernements qui ont mis l'accent sur les réformes administratives sont les plus interpellés par les questions d'éthique, car ces réformes de modernisation ont eu pour effet de briser la culture bureaucratique wébérienne, qui obligeait les fonctionnaires à demeurer dans un cadre d'obéissance, pour amener ces derniers à prendre une marge de manœuvre plus grande dans l'exécution de leurs mandats. On insiste alors pour dire que « ces changements de réformes de gestion peuvent placer les fonctionnaires dans des situations entraînant des conflits d'intérêts ou d'objectifs et pour lesquels ils disposent de peu de principes directeurs quant à la manière dont ils devraient agir ». Dans cet esprit, l'éthique devient un outil de gestion essentiel afin d'assurer la bonne gouvernance des affaires publiques dans un contexte culturel postbureaucratique.

Il est intéressant de noter que le groupe PUMA insiste beaucoup, dans ce document de 1996, pour faire le lien entre la modernisation des modes de gestion publique et le recours à l'éthique. Nous serions même portés à dire que c'est la grande particularité de ce document. Après s'être fait l'apôtre de cette modernisation des modes de gestion, le groupe PUMA s'est vite rendu compte qu'il devait faire la promotion d'un nouveau mode de régulation des agents publics pour remplacer la réglementation trop lourde, s'il ne voulait rouvrir la porte à des formes plus subtiles de corruption dans les pays occidentaux. En effet, lorsque l'on examine les détails de ces plans de modernisation, il s'avère toujours nécessaire de passer par un allègement réglementaire afin de donner aux agents publics une marge de manœuvre accrue pour qu'ils puissent innover de manière à augmenter leur performance. Le groupe PUMA a vite constaté que c'est grâce à un contrôle normatif serré des agents publics que la plupart des pays avaient réussi à enrayer la corruption.

9. OCDE (1996). « L'éthique dans le service public », *Gestion publique: renforcer l'éthique dans le service public*, études hors série n° 14, p. 14.

10. *Ibid.*

Le grand défi du groupe PUMA est donc de développer une stratégie qui permettrait aux gouvernements de gérer de façon équilibrée la tension potentielle qu'il y a entre le projet de la modernisation, qui exige une marge de manœuvre accrue, et le raffermissement du lien de confiance avec la population qui exige, de son côté, la fin des comportements déviants et l'augmentation des bonnes conduites des agents publics. C'est justement cette quête d'équilibre qui constituera le grand chantier de travail du groupe PUMA afin de pouvoir fournir aux pays membres de l'OCDE le plus d'outils possible pour faciliter ce changement de philosophie de gestion.

C'est dans cet esprit que le document de 1996 tente de sensibiliser les gouvernements qui amorcent le virage de la réforme administrative. Il vise à faire prendre conscience des répercussions concrètes que peut avoir un tel changement dans la philosophie d'encadrement des pratiques : la nouvelle gestion publique repose d'abord essentiellement sur l'augmentation de l'autonomie des agents publics. C'est notamment l'assouplissement de l'encadrement réglementaire qui oblige le gouvernement à réfléchir à de nouveaux modes de régulation des comportements, notamment l'éthique : « au lieu d'une réglementation applicable à toutes les procédures administratives, les tenants des nouvelles méthodes de gestion choisissent une meilleure responsabilité : définir qui est responsable de quoi, et élaborer des systèmes complets de suivi, de compte rendu et d'évaluation¹¹ ».

On insiste sur la vigilance, car les gouvernements doivent être conscients que dans ce contexte de marge de manœuvre accrue, il serait possible de voir des agents publics tentés d'exercer « un pouvoir discrétionnaire dans leur travail, dans la gestion des ressources publiques, à l'interface avec les citoyens, et dans le contexte de leurs fonctions d'élaboration des politiques. L'éthique est un contrepoids important face à l'usage arbitraire de cette puissance publique. [...] de ce point de vue, l'éthique est un facteur capital dans la bonne gestion des affaires publiques¹² ».

Qui dit marge de manœuvre accrue, dit également remise en question de toute cette culture normative qui encadrerait toutes les actions dans l'ordre des règles, normes et processus. En faisant ce ménage normatif et en optant pour cette marge de manœuvre accrue, les responsables gouvernementaux doivent avoir un esprit d'ouverture à l'égard

11. *Ibid.*, p. 66.

12. *Idem.*

des erreurs potentielles qui pourraient en découler. Le grand défi de ces responsables est de trouver le point d'équilibre entre l'encadrement des pratiques et la marge de manœuvre.

Pour le groupe PUMA, il y a deux grandes approches qui dominent les stratégies de gestion de cet équilibre: l'attrait pour les codes d'éthique et l'intérêt pour des mécanismes de transparence. Par-delà la surveillance des comportements illégaux, la nouvelle reconfiguration des processus de régulation des comportements doit obliger les gouvernements à se poser des questions sur la gestion des comportements non éthiques (qui vont à l'encontre des orientations, des principes et des valeurs du service public) et des comportements inappropriés (considérés comme immoraux ou contraires aux mœurs).

Si traditionnellement les agents publics savaient de façon assez précise comment se comporter, grâce à l'arsenal normatif qu'on leur fournissait, ils ont maintenant de la difficulté à gérer les situations de zones grises, c'est-à-dire les situations qui échappent à l'encadrement normatif. L'encouragement de cette marge de manœuvre accrue exige également un jugement plus raffiné de la part de ces agents publics. Ce jugement de qualité est encore plus important car le fonctionnaire se retrouve de plus en plus souvent devant des dilemmes difficiles à résoudre. Peu importe le scénario qu'il choisit il a le sentiment d'aller à l'encontre de l'une des valeurs, c'est-à-dire qu'il sent qu'il devra privilégier l'un des idéaux collectifs au détriment d'un autre. Ces dilemmes se multiplient lorsque l'on commence à exiger que la fonction publique ne serve plus uniquement l'intérêt public, mais qu'elle s'intéresse de plus en plus au client et se préoccupe du contribuable qui paye ce service.

Pour gérer ces nouvelles zones grises, ces zones d'incertitudes et ces zones comportementales à risque qui échappent au cadre réglementaire traditionnel, le groupe PUMA propose le développement d'une infrastructure de gestion des comportements qui repose sur trois grands axes: un cadre juridique de contrôle; un cadre éthique d'orientation et conseil; et un cadre de gestion. Afin d'éliminer les «comportements indésirables» et d'encourager «la bonne conduite», on incite les gouvernements à être encore plus précis dans le développement de cette infrastructure dite de l'éthique en l'organisant à partir d'une série de mesures complémentaires. PUMA propose de mettre en place une infrastructure de l'éthique qui intégrerait 8 éléments¹³ précis: 1) «l'engagement politique (les hommes politiques devraient

13. OCDE (1997). «L'éthique et le service public», *Puma note synthèse*, n° 1, février.

souligner l'importance de l'éthique, donner l'exemple et soutenir la bonne conduite avec des ressources adéquates)»; 2) «un cadre juridique efficace (lois et règlements qui établissent et font respecter des normes de conduites)»; 3) «des mécanismes de responsabilisation efficaces (procédures administratives, audits, évaluations de la performance d'une agence, mécanismes de consultation et de supervision)»; 4) «les codes de conduites (énoncé de valeurs d'une organisation, de son rôle, des responsabilités et des obligations de ses employés, et des restrictions sur les activités)»; 5) «des mécanismes de socialisation professionnelle (éducation et formation)»; 6) «de bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique (traitement juste et équitable, rémunération et sécurité appropriée)»; 7) «un organisme de coordination pour la question d'éthique»; 8) «une société civile active (y compris des médias zélés) qui surveille les activités gouvernementales».

Parmi les autres grands éléments des réformes en matière de gestion publique qui exigent le développement d'une sensibilité accrue aux questions relevant de l'éthique, il y a l'augmentation des démarches de partenariat que le secteur public veut avoir avec le secteur privé. Si ces nouveaux rapports privés/publics peuvent augmenter l'efficacité ou la qualité des services offerts à la population, l'OCDE insiste cependant sur l'importance de rester vigilant en matière d'éthique, car «un contact plus direct avec l'argent public, allié à moins de contrôles détaillés de son utilisation, risque d'être une source de tentation plus grande de corruption, de fraude, ou simplement de multiplication des possibilités de conflits d'intérêts¹⁴». Comme nous le verrons un peu plus loin, les pays membres de l'OCDE sont conscients que les conflits d'intérêts sont considérés comme le principal fléau en matière d'inconduite; ils devront donc prendre au sérieux cette indication que la proximité avec le secteur privé augmente considérablement les dangers de conflits d'intérêts.

La déconcentration a également un impact sur la culture des services publics, car elle fait éclater l'esprit d'uniformité qui formait les mœurs de la fonction publique. En favorisant la culture de la souplesse et une plus grande capacité d'adaptation aux différentes situations ou demandes particulières des clients, le mouvement de déconcentration remet en question l'idée de l'universalité des pratiques des agents publics dans la livraison des services. Il est cependant admis «que la diversité de pratiques, encouragée par l'octroi d'une plus grande

14. OCDE (1996). «L'éthique dans le service public», *Gestion publique*, études hors-série n° 14, p. 24.

souplesse de gestion, a suscité la crainte de voir progressivement disparaître toute vision d'ensemble de la fonction publique, le sens de l'État, et les valeurs traditionnelles des services publics¹⁵ ».

Ainsi, en analysant le document de 1996, on se rend compte que le mouvement de la modernisation de la gestion publique met fin à l'éthos de la fonction publique bureaucratique moderne, bouleversant ainsi toutes les valeurs établies au cours du dernier siècle.

La nouvelle culture de l'administration publique doit également savoir s'adapter aux exigences sociétales faites en faveur d'une plus grande transparence du processus de décision. Les fonctionnaires devront donc s'habituer aux demandes qui se feront en termes d'accès à l'information et par une surveillance accrue des médias et autres groupes de la société civile.

Pour terminer cette première grande incursion de 1996 dans le monde de l'éthique gouvernementale, l'OCDE précise que si les gouvernements maintiennent le cap sur la gestion bureaucratique traditionnelle, ils devraient tout naturellement rester dans une logique de gestion de l'éthique par la règle ou, pour être plus précis, dans une logique typiquement déontologique. Il est cependant essentiel que ceux qui prennent le virage vers la nouvelle gestion publique s'orientent du côté d'une éthique plus portée vers l'intégrité et les valeurs.

Le 23 août 1998, l'OCDE pousse encore plus loin le dossier de l'éthique en faisant adopter par son conseil une *Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public*. Dans un document très bref, on y présente douze grands principes structurants qui fournissent des repères incontournables pour une saine gestion publique. Ces principes ont comme objectif de faciliter le développement d'une culture de la bonne conduite dans les organismes publics. On doit absolument faire passer le message qu'être membre de la fonction publique, c'est accepter de se donner des standards de conduite très élevés: 1) Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires (donner les limites de ce qu'est un comportement acceptable et préciser les valeurs et les principes fondamentaux); 2) Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique; 3) Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique (formation, mécanismes-conseils et consultations internes, aide en matière d'intégration des normativités à la pratique); 4) Les détenteurs d'une

15. *Ibid.*, p. 21.

charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles; 5) L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique (importance de l'exemplarité politique); 6) Le processus de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle («le public a le droit de savoir comment les institutions publiques utilisent les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiés»); 7) Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé («des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé»); 8) Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique; 9) Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique; 10) Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique; 11) Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public; 12) Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

En 2000, l'OCDE nous présente le résultat de son enquête sur l'état des lieux dans la mise en place de l'infrastructure éthique dans la plupart des pays membres dans son document: *Renforcer l'éthique dans le service public*. Partant des mêmes inquiétudes qu'en 1996, le groupe PUMA a tenté de comprendre comment les pays membres avaient réagi au constat de la crise de confiance et sur quels dispositifs et approches ils appuyaient leur travail de régulation des conduites des agents publics. Comme le dit le Secrétaire général de l'OCDE, le Canadien Donald J. Johnston, «le respect d'une éthique est une condition préalable implicite pour que l'opinion publique accorde sa confiance à l'administration. C'est aussi un élément capital de la bonne gouvernance¹⁶».

Ce document insiste d'abord sur l'importance des changements intra et extra organisationnels dans le développement des infrastructures éthiques. Parmi les critères importants du nouveau contexte intra-organisationnel, l'OCDE estime que la vague de privatisation, de sous-traitance, la refonte de la fonction publique, la réduction des effectifs et le blocage des rémunérations sont les éléments qui obligent les gouvernements à être plus vigilants en matière d'éthique. En effet,

16. OCDE (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public: les mesures des pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 9.

ce sont ces approches innovatrices issues de la philosophie du nouveau management public qui les a obligés à développer de nouveaux mécanismes de gestion des comportements.

En ce qui concerne les facteurs extra-organisationnels, les gouvernements sont de plus en plus conscients que dans les démocraties contemporaines, les citoyens sont très exigeants et qu'ils s'attendent à ce que les agents publics agissent en serviteurs publics préoccupés par le bien commun, l'intérêt public et la qualité des services publics. C'est dans cet esprit qu'on y propose « d'améliorer la redevabilité des agents publics dans l'exercice de leurs nouvelles compétences autonomes, et à assurer leur adhésion aux valeurs nouvelles ainsi qu'à répondre aux attentes des citoyens » ; il devient alors incontournable de « définir des valeurs fondamentales du service public et les normes de conduite afin de créer une culture au sein de laquelle les agents publics et la société partagent une même conception du comportement à attendre des titulaires de charges publiques¹⁷ ».

De façon générale, on peut dire que le document de 2000 présente l'éthique comme un processus de mise à niveau des mécanismes de gestion des comportements des agents publics. On insiste pour dire que l'éthique est appelée à jouer un rôle central de coordination dans cette infrastructure complexe de la régulation des comportements des agents publics. Elle cherche à arrimer les différentes composantes de cette infrastructure afin qu'elles puissent toutes aller dans un même sens, en s'assurant qu'elles sont cohérentes et complémentaires. À cet égard, le groupe PUMA prétend que le développement de l'éthique est une donnée fondamentale afin de compléter le grand chantier de redressement de la qualité morale de l'administration et du service public, chantier ouvert par la convention internationale contre la corruption.

À la suite de son enquête auprès des pays membres, l'OCDE précise qu'il y a encore deux grandes tendances qui se démarquent en matière de gestion des comportements : « l'une est axée sur le strict respect des procédures descriptives/administratives, les mécanismes de contrôle et les règles détaillées qui définissent ce que les fonctionnaires doivent éviter, ce qu'ils devraient faire et comment ils devraient le faire. Cette approche est appelée gestion de la déontologie fondée sur la règle. L'autre approche, fondée sur les aspirations, consiste à encourager les

17. *Ibid.*, p. 12.

comportements appropriés par des mesures incitatives plutôt qu'à faire la police et à punir les erreurs et les actes répréhensibles. Elle est connue sous le nom de gestion de l'éthique fondée sur l'intégrité¹⁸ ».

Dans le document de l'année 2000, on insiste beaucoup sur le rôle que doit jouer la gestion de l'éthique afin de s'assurer que l'intégrité devient un principe orienteur de toute la culture de l'administration publique modernisée. Pour l'OCDE, « assurer l'intégrité signifie que : le comportement des agents publics correspond aux missions de l'organisation dans laquelle ils travaillent ; la bonne marche des affaires publiques est fiable ; les citoyens doivent recevoir un traitement impartial sur la base de la légalité et de la justice ; les ressources publiques sont utilisées de manière efficace, efficiente et appropriée ; les procédures qui permettent de prendre les décisions sont transparentes afin de permettre à la surveillance du public et aux réparations d'exister¹⁹ ».

Malgré toute l'insistance faite par le groupe PUMA en faveur de cette approche centrée sur l'intégrité, force est d'admettre que la majorité des pays membres de l'OCDE restent bien installés dans une culture normative. En ce sens, la plupart des dispositifs qui servent de fer de lance à cette infrastructure de l'éthique s'inscrivent dans une logique de raffermissement de leur système de production et de promotion des normes ainsi que de leurs mécanismes de surveillance et de sanction. Sous cet aspect, on n'a qu'à regarder tous les canevas de réponse des pays membres à la fin de l'étude de 2000 pour comprendre cette prédominance de la déontologie.

Toutefois, en analysant les réalisations concrètes faites par ses pays membres, le groupe PUMA considère que l'une des démarches les plus intéressantes qui ressort de son analyse, est le rôle névralgique que jouent les plans stratégiques de développement des infrastructures de l'éthique. Ces derniers permettent d'orienter de façon logique et cohérente l'ensemble de la démarche éthique. Plusieurs pays ont d'ailleurs créé des instances particulières afin d'assurer la coordination de la démarche éthique et l'application des politiques de gestion des comportements.

L'une des caractéristiques importantes des approches gouvernementales qui rapportent le plus de succès, c'est l'ancrage très pragmatique et contextuel des démarches mises de l'avant en matière

18. *Ibid.*, p. 28.

19. *Ibid.*, p. 11.

d'éthique. Ainsi, «les mesures couronnées de succès résultent d'une combinaison d'interventions qui sont cohérentes et qui prennent en compte l'environnement du service public dans son ensemble».

De plus, à la lumière des résultats de son enquête, l'OCDE réaffirme dans son document de l'année 2000 l'importance que les pays doivent accorder aux huit grandes composantes de l'infrastructure de l'éthique. On recommande d'ailleurs de développer et réexaminer périodiquement les politiques en matière d'éthique, les procédures, les pratiques et les institutions à la lumière de ces grands critères.

Dans cet esprit, le groupe PUMA avance l'idée qu'il est fondamental de faire le travail d'incorporation de la dimension éthique dans les cadres de gestion, en combinant notamment les systèmes de gestion fondés sur les idéaux et ceux fondés sur le respect des règles. Il est également nécessaire d'adapter continuellement l'infrastructure de l'éthique aux différents changements administratifs qui sont sous-jacents aux réformes.

Selon l'OCDE, les organismes de coordination de l'éthique doivent porter une attention particulière aux valeurs véhiculées à l'intérieur des organismes publics. Les valeurs sont des principes collectivement partagés qui guident le jugement porté sur ce qui est bon et approprié ; «elles représentent les principes communément admis qui influent sur notre perception de ce qui est bien et convenable²⁰». Les valeurs aident l'agent public lorsqu'il se retrouve dans des situations floues ou troubles. Elles représentent des principes orienteurs qui sont déjà au cœur de l'action publique. Ces valeurs prennent racine dans la société, dans la démocratie ou dans la profession.

Dans son étude, le groupe PUMA a fait remarquer que «tous les pays de l'OCDE ont défini une série de valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le service public²¹». Parmi toutes les valeurs recensées, ils en ont relevé huit qui pourraient être considérées comme les valeurs les plus transversales, dans la mesure où elles sont les plus souvent citées dans les documents officiels des gouvernements nationaux. Ces huit valeurs sont : l'impartialité ; la légalité ; l'intégrité ; la transparence ; l'efficacité ; l'égalité ; la responsabilité ; la justice.

20. *Ibid.*, p. 35.

21. *Idem.*

Après avoir déterminé ces valeurs partagées, l'OCDE croit que le grand défi qui guette maintenant les gouvernements consiste à faire vivre ces valeurs dans les cultures organisationnelles et de leur donner un sens concret dans le quotidien de tous les agents publics.

Il est intéressant de noter que les résultats de l'enquête démontrent que plus du tiers des pays répondants affirment avoir consulté les membres de leur fonction publique pour savoir quelles étaient les valeurs à promouvoir. Le but de ces consultations était d'augmenter la logique d'engagement moral du personnel: «la participation du personnel concerné au processus de révision a été un facteur crucial d'établissement d'une identité de vues parmi les agents publics. Elle a ensuite conduit à une mise en œuvre plus aisée²²». Certains pays ont même entrepris des consultations publiques afin de cerner les valeurs attendues par les collectivités desservies par ce service public. Les pays se sont ensuite fait un devoir de développer des outils de communication adaptés afin de rejoindre les fonctionnaires et de les sensibiliser à ces valeurs.

D'autres mesures sont également populaires en matière de développement de la sensibilité éthique; notamment la sensibilisation des nouveaux fonctionnaires aux valeurs, la formation des agents publics en matière de déontologie et le développement des compétences de résolution des dilemmes éthiques.

Sur le plan des valeurs, le plus grand paradoxe des résultats de l'enquête est le constat que la majorité des pays ressentent le besoin d'encadrer les valeurs prioritaires du service public dans un cadre juridique. L'analyse comparée de l'OCDE a d'ailleurs amené les membres du groupe PUMA à préciser que «dans la plupart des cas, les valeurs essentielles sont définies dans des textes législatifs et des lois générales, mais les pays de l'OCDE les énoncent aussi dans des constitutions, dans des lois fondamentales et dans les règlements régissant plus spécifiquement la fonction publique ou le service public²³».

Afin d'éviter de se retrouver continuellement dans une posture réactive, l'OCDE recommande de profiter du développement de la culture de l'éthique pour concevoir des outils appropriés permettant de meilleurs diagnostics des zones à risque en matière de déviance comportementale. Par conséquent, une gestion davantage préventive est ici encouragée.

22. *Ibid.*, p. 14.

23. *Ibid.*, p. 37.

On insiste notamment sur le fait que la nouvelle forme de gouvernance sociale s'est grandement transformée et que les gouvernements doivent notamment bien comprendre que «la multiplication des contacts avec les entreprises a changé les rapports qu'entretiennent les secteurs publics et privés. Cela a pour effet de modifier toute notre conception de ce qui est acceptable ou pas dans ce type de rapport de proximité. C'est ce qui oblige les gouvernements à revoir en profondeur les mécanismes de gestion des comportements des agents publics, les valeurs prioritaires qui doivent guider la fonction publique et coordonner le tout à partir de la mise en place de l'infrastructure de l'éthique²⁴».

Dans le même ordre d'idées, on insiste sur le fait que l'on doit faire le diagnostic des emplois publics qui sont le plus à risque en matière de comportement problématique. De façon générale, les pays de l'OCDE croient que certains métiers publics sont particulièrement à surveiller : notamment l'administration judiciaire, fiscale et de douanes, ainsi que la police et la défense nationale.

Dans le cas de ces zones à risque et de ces métiers plus vulnérables, les approches juridiques et déontologiques semblent les plus utilisées, car il apparaît nécessaire de mettre des balises limpides dans ces situations afin d'éviter tous les dérapages aux conséquences importantes. On insiste également sur l'importance que les gouvernements doivent accorder aux contrôles internes afin de détecter rapidement les actes de corruption ou de conflits d'intérêts. Ces dispositifs de contrôle devraient notamment permettre de «déceler les irrégularités commises par des agents particuliers ou des dysfonctionnements systémiques²⁵». Pour renforcer encore davantage cette surveillance, la plupart des pays de l'OCDE choisissent d'y joindre une surveillance indépendante occasionnelle.

Conscients que la logique de vérification et de sanction ne peut pas assurer un contrôle total, de plus en plus de pays se soucient de l'aspect préventif de la déviance organisationnelle ; «ils reconnaissent que plus ils s'attachent à la prévention moins ils ont besoin de mettre l'accent sur l'application des règles. La prévention est à long terme un investissement moins onéreux et a un impact plus positif sur la culture du service et sur les relations entre le service public et la société civile²⁶». C'est dans le sillon de ce souci préventif qu'ils vont s'intéresser à l'approche éthique.

24. *Ibid.*, p. 32.

25. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 16.

26. *Ibid.*, p. 20.

Quand les zones à risque sont réellement problématiques, les pays optent pour la définition de normes et règles de comportement, car «les agents doivent cependant connaître avec plus de précision les normes qu'ils devraient appliquer dans leur quotidien et ils doivent savoir où se situent les limites d'un comportement acceptable²⁷». Les normes vont assurer une certaine standardisation des comportements.

En 2001, l'OCDE précise que «l'éthique publique est un préalable et un soutien à la confiance de l'opinion; c'est la pierre angulaire de la bonne gestion des affaires publiques²⁸». Selon l'ONG parisienne, les gouvernements doivent être préoccupés par les comportements des agents publics et doivent toujours s'assurer que les valeurs et les normes qui visent la gestion des comportements de ces derniers sont toujours d'actualité. On y précise que l'objectif de cette démarche éthique est de chercher à rehausser le niveau d'intégrité des agents publics afin de consolider le lien de confiance avec la population et de s'assurer que l'intérêt public soit toujours le principe orienteur de toute l'action publique.

POUR DES STRATÉGIES D'INTERVENTIONS PRAGMATIQUES AFIN DE GÉRER LES RISQUES ÉTHIQUES

En juin 2003, le comité de la gestion publique de l'OCDE dépose la première d'une série d'études portant sur les conflits d'intérêts. C'est un document qui fait la mise à jour des pratiques institutionnelles en matière de gestion des conflits d'intérêts dans les pays membres de l'OCDE.

Avec le dépôt de ce rapport, l'ONG parisienne prend un virage intéressant en faveur de la promotion des approches plus pragmatiques visant la résolution de problèmes particuliers très ciblés: les conflits d'intérêts, l'intégrité des marchés publics, le lobbying, etc. On cesse alors de promouvoir les grandes infrastructures de l'éthique afin d'encourager le développement des processus administratifs, des stratégies de socialisation des agents publics ou l'augmentation de certains types de contrôle. Ce changement de cap sera caractérisé par la fin du contrôle du dossier de l'éthique par le groupe PUMA et son rattachement au dossier de la gouvernance publique.

27. OCDE (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public...*, Paris, OCDE, p. 42.

28. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 8.

La trame de fond qui relie ces nouvelles thématiques abordées est assurément les risques qui émergent des nouvelles réformes mises en place par les organisations au cours des dernières décennies, notamment le changement radical des rapports entre les entreprises privées et les organismes publics. Tous les dossiers produits par les équipes de rédacteurs de l'OCDE insistent sur cette nouvelle réalité qui crée des situations de tentation et de vulnérabilité importante pour les agents publics. Sans abdiquer à ses convictions de base, qui favorisent un rapprochement entre les acteurs privés et publics, l'OCDE va plutôt utiliser les dossiers portant sur l'intégrité et les enjeux éthiques afin de traiter les problèmes et les vices sous-jacents à ces interactions. Ils serviront à allumer les lumières d'urgence face aux effets pervers des relations entre privé et public qui ne font qu'augmenter le cynisme des citoyens à l'égard des décisions et des politiques publiques. L'objectif ultime de ces dossiers portant sur la gestion de l'intégrité et les enjeux éthiques est de développer une culture de gestion préventive qui amènera les organismes publics à être très vigilants face à toutes les inconduites des agents publics qui peuvent mener à la corruption ou au détournement des fonds publics. Ces fautes graves sont à éliminer, car elles nuisent autant à l'esprit du capitalisme qu'à celui de la démocratie.

LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Sur le modèle de son document de 2000, l'organisation présente donc en 2003 une synthèse analytique des résultats et la synthèse des réponses des pays membres, « Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public ». Cette recherche sur les stratégies et les dispositifs de gestion des conflits d'intérêts, ainsi que les résultats qui en découlent s'inscrivent dans le sillon des recommandations de 1998 sur « l'amélioration des comportements éthiques dans le service public ». Pour l'OCDE, les conflits d'intérêts représentent les problèmes les plus fréquents et importants en matière d'éthique dans le service public. Une négligence à l'égard de la prévention de ce fléau ne fait qu'accroître les risques de voir ces conflits d'intérêts se transformer en système de corruption ; c'est pourquoi il est nécessaire de s'attaquer en amont à cette problématique, afin de tuer dans l'œuf les germes de son apparition potentielle.

Pour pouvoir gérer ce problème, l'OCDE propose aux pays membres de se doter d'une définition commune : « Un "conflit d'intérêts" implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés

d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités²⁹».

Contrairement à la corruption qui repose sur une transaction financière illégale entre un agent public et un agent privé, le conflit d'intérêts est souvent plus subtil et donc plus difficile à cerner et à sanctionner. Il peut s'agir d'avantages qui seront octroyés à des proches, à des membres de sa communauté culturelle ou religieuse, ou encore à un parti politique. Il peut s'agir d'une faveur que l'agent public donne à une personne ou à une organisation dans l'espoir d'obtenir un emploi lorsqu'il quittera la fonction publique. Bref, les conflits d'intérêts interpellent une problématique large qui regroupe tous les actes où il y a un doute sur l'intention de l'agent public de servir de son mieux l'intérêt public et le bien commun.

Comme la corruption, les conflits d'intérêts sapent le lien de confiance de la population face aux services publics et aux agents publics; c'est pourquoi l'OCDE croit qu'il est du devoir de tous les gouvernements de se donner l'objectif «de maintenir l'intégrité des décisions politiques et administratives et, plus généralement, l'intégrité de la gestion publique, sachant qu'un conflit d'intérêts non résolu peut aboutir à des abus dans l'exercice de fonctions publiques³⁰».

Pour contrôler les conflits d'intérêts, il est proposé que les pays se dotent d'une «politique moderne de gestion des conflits d'intérêts» souple et efficace qui reposerait sur quatre axes: 1) en interdisant les formes de conflit inacceptables; 2) en gérant convenablement les situations de conflit; 3) en sensibilisant les organismes publics et les agents publics; 4) en développant des procédures efficaces d'identification, de divulgation et de gestion des situations de conflits d'intérêts.

Cette politique doit se développer dans une perspective systémique afin de s'assurer que le processus qui est mis de l'avant sera logique et cohérent avec le reste de la politique générale en matière de régulation des comportements déviants. Elle devra bien définir ce qu'on entend par conflit d'intérêts; bien définir les comportements inacceptables; faire la promotion des attitudes exemplaires; sensibiliser les membres de la fonction publique pour qu'ils adoptent un comportement préventif; favoriser la divulgation des actes fautifs; s'assurer que la gestion des plaintes est rigoureuse et sanctionner les cas de

29. OCDE (2003). *Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, Paris, OCDE, juin, p. 4.

30. *Ibid.*, p. 2.

conflit d'intérêts; développer un partenariat avec les parties prenantes afin de travailler avec elles à la gestion de ce problème; évaluer régulièrement la politique et faire des changements au besoin.

Pour l'OCDE, l'une des premières pistes de gestion des conflits d'intérêts est assurément d'augmenter la transparence du processus décisionnel. Cela peut passer par des procédures de divulgation des intérêts personnels qui pourraient être problématiques dans le cadre de la fonction publique, ou par une visibilité accrue des procédures de gestion. Il faut ensuite sensibiliser les agents publics à l'importance qu'ils doivent accorder aux valeurs du service public comme «le désintéressement, l'impartialité et l'intégrité» et les amener à organiser leur vie privée afin de respecter l'esprit de ces valeurs. Les gouvernements doivent également s'assurer que la culture et les structures de l'appareil d'État n'encouragent pas les conflits d'intérêts, mais qu'au contraire elles favorisent la transparence et la communication ouverte.

Enfin, l'OCDE encourage les pays à développer des expertises en matière de diagnostics des zones grises qui augmentent les risques de dérapage en matière de conflit d'intérêts. Dans le contexte de gestion modernisée, la proximité des rapports entre le privé et le public constitue toujours une zone de vulnérabilité importante. Les gouvernements doivent donc être très vigilants lorsqu'ils gèrent ces zones de partenariat. À partir de 2005, c'est justement cette zone à risque, que représente l'interface public/privé, qui occupera toute l'attention des publications de l'OCDE.

En 2005, l'OCDE poursuit et raffine sa réflexion sur la gestion des conflits d'intérêts: «Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales³¹». Ce document fait partie des grandes publications de l'OCDE dévoilant les résultats d'enquête sur les meilleures pratiques des pays membres sur des questions particulières. À la suite de l'analyse de ces résultats empiriques, l'OCDE propose ses lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts afin qu'elles servent de cadre de référence pour les pays membres intéressés à développer un nouveau cadre en la matière.

Ce document insiste sur l'importance que revêt une intervention rapide et efficace des gouvernements dans le dossier de gestion des conflits d'intérêts, car c'est souvent à cause de négligence dans ce dossier que des inconduites graves, comme les actes de corruption, viennent briser les derniers jalons du lien de confiance avec la population. On y

31. OCDE (2005). *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Paris, OCDE.

défend donc une approche préventive, car « il incombe aux autorités et aux organisations publiques, et c'est là une tâche primordiale, de prendre la mesure des risques que ces conflits font peser sur la bonne gouvernance et de mettre en œuvre des dispositions énergiques pour assurer que ceux qui surviennent sont rapidement détectés et réglés comme il convient³² ».

On insiste sur le fait que c'est assurément toute l'interface privée/public que représente la zone à risque principale en matière de conflits d'intérêts. Il est donc nécessaire de s'attaquer à la bonne gestion de cette zone à risque, car les citoyens veulent avoir des garanties quant à la qualité des décisions publiques qui doivent essentiellement viser le bien commun et non des intérêts particuliers. Ceci est essentiel, car il y a une « demande générale d'impartialité et de transparence dans la prise de décision publique³³ ».

Pour être fidèle à cette nouvelle approche défendant une gestion préventive des risques éthiques, il est important de cibler les secteurs et les fonctions qui sont le plus à risque de se trouver en situation de conflits d'intérêts. Ainsi, l'agent public qui occupe une fonction décisionnelle importante, comme l'attribution des marchés publics, ou celui qui travaille dans l'interface privé/public, représentent des cas plus à risque très élevés. Ainsi, pour l'OCDE, le travail de diagnostic et de gestion des risques éthiques sous-jacents à la question des conflits d'intérêts représente une tâche stratégique qui doit être maintenue de façon constante et évolutive afin de suivre le mouvement des transformations de l'environnement de la chose publique. Dans cet esprit, ce ne sont plus les risques de l'époque bureaucratique qui sont le plus à l'ordre du jour, ils ont été remplacés par les risques particuliers produits par les réformes s'inspirant de la nouvelle gestion publique. Pour nous, cette approche de la gestion des risques est particulièrement intéressante, puisqu'elle s'aligne sur des stratégies d'intervention très pragmatiques qui visent des résultats tangibles. Il s'agit là d'une piste très porteuse pour assurer la pérennité des interventions en éthique appliquée au contexte gouvernemental.

Dans ce document de 2005, l'OCDE définit les conflits d'intérêts de la façon suivante: « un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, où celui-ci possède à titre privé des intérêts qui pourraient affecter la façon dont il s'acquitte de ses obligations

32. *Ibid.*, p. 11.

33. *Ibid.*, p. 13.

et de ses responsabilités³⁴». Par cette définition, l'OCDE veut encourager les gouvernements à développer des cadres de gestion des conflits d'intérêts qui viseraient les objectifs suivants : 1) déterminer les risques qui menacent l'intégrité du service public ; 2) interdire aux agents publics d'avoir certains types d'intérêts privés (il faut ici « définir les activités et les situations particulières qui sont incompatibles avec leur mission publique³⁵ ») ; 3) sensibiliser les organisations publiques et les agents publics quant aux dangers de voir des conflits d'intérêts dégénérer en conduite grave ; 4) mettre en place des règles et processus pour trouver et gérer les situations de conflits d'intérêts. Le cadre doit permettre de travailler autant sur le plan de la logique de contrôle que sur celui de la logique de la promotion culturelle des bonnes pratiques. En ce qui concerne la logique de contrôle, il s'agit de bien planifier « les mécanismes de suivi, par exemple les contrôles de gestion et les contrôles internes, ainsi que la vérification externe³⁶ ». Pour le volet culturel, les organismes publics doivent faire la promotion constante de quatre grands principes³⁷ : 1) servir l'intérêt général ; 2) favoriser la transparence ; 3) encourager la responsabilité individuelle et l'exemple personnel ; 4) susciter une culture de l'organisation qui n'admet pas les conflits d'intérêts.

L'OCDE va finalement préciser sa position pragmatique de la gestion des conflits d'intérêts dans un autre document publié en 2006 sous le titre de *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*³⁸. On propose alors aux dirigeants des organisations publiques une boîte à outils qui renferme « un ensemble de solutions pratiques pour définir et mettre en œuvre des méthodes permettant de gérer les conflits d'intérêts³⁹ ». On y insiste pour dire que la gestion des conflits d'intérêts est fondamentale pour le travail de consolidation du lien de confiance avec les citoyens et pour le travail d'effort fait en faveur de la bonne gouvernance de nos institutions publiques.

L'OCDE poursuit sa réflexion sur les impacts qu'ont eus les réformes administratives des dernières années quant au développement de nouvelles situations de conflits d'intérêts ou d'apparence de conflits d'intérêts. Plutôt que de freiner ces réformes, il faut plutôt faire face aux problèmes collatéraux et les baliser afin d'empêcher que les travers ne

34. *Ibid.*, p. 15.

35. *Ibid.*, p. 17.

36. *Ibid.*, p. 20.

37. *Ibid.*, p. 17.

38. OCDE (2006). *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, Paris, OCDE.

39. *Ibid.*, p. 3.

mènent à un retour systémique de la corruption. Ainsi, « de nouveaux types de relations se sont créés entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif; ils ont notamment donné naissance à des formes de collaboration de plus en plus étroites telles que les partenariats publics privés, l'autoréglementation, les échanges de personnel et les parrainages⁴⁰ ». Cette proximité croissante entre les acteurs publics et privés serait à la base des inquiétudes grandissantes en termes de conflits d'intérêts.

Si le conflit d'intérêts n'est pas un concept synonyme de corruption, il est important de comprendre qu'il peut s'agir d'une situation de vulnérabilité qui ouvre la porte à cette dernière et à d'autres types d'inconduites, comme l'abus de pouvoir. Cette précision est très pertinente et importante, car elle amène les analystes politiques à nuancer les accusations qu'ils pourraient faire à l'endroit d'un agent public. Si le conflit d'intérêts n'est pas une situation de faute en soi, mais plutôt une situation à risque où l'agent public est vulnérable à la tentation de prioriser ses propres intérêts ou les intérêts d'individus ou de groupes avec qui il a une relation particulière, au détriment de l'intérêt public auquel il est redevable, on ne peut qu'exiger qu'un agent public pris dans une telle situation s'empresse de réaligner le tir. Si l'agent public décide plutôt de se servir de la posture privilégiée qu'il a dans la fonction publique pour favoriser des intérêts privés, les siens ou ceux d'individus avec qui il a un lien privilégié, alors on l'accusera d'abus de pouvoir, de népotisme, de favoritisme, ou autres fautes comportementales.

De façon précise, l'OCDE dit: « un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lesquels l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités⁴¹ ». Le conflit d'intérêts doit donc être géré de façon adéquate afin de permettre à l'agent de s'en déprendre et d'éviter que l'intérêt public soit bafoué. Plus le cadre de gestion des conflits d'intérêts sera complet et efficient, moins l'agent public sera laissé à lui-même face à des dilemmes de cet ordre et plus l'organisme public sera à même d'intervenir rapidement pour dénouer la situation.

Si le conflit d'intérêts effectif doit être rapidement contrôlé et réglé à la faveur de l'intérêt public, les conflits d'intérêts apparents (l'agent public n'a nullement l'intention de favoriser un intérêt particulier,

40. *Ibid.*, p. 97.

41. *Ibid.*, p. 99.

mais le contexte à l'intérieur duquel il évolue permet de douter de l'objectivité de sa décision) ou potentiels (le conflit d'intérêts pourrait se développer si un élément dans l'environnement du travail venait à changer) doivent plutôt être surveillés et encadrés afin que les perceptions négatives ne nuisent pas au lien de confiance des citoyens et que la situation problématique ne dégénère point en conflit d'intérêts effectif. Dans tous les cas, il est nécessaire d'intervenir très rapidement et d'être toujours très vigilant dans ce dossier, car les conséquences d'un laisser-aller peuvent être dramatiques pour la crédibilité du service public.

Si les gouvernements veulent être crédibles dans leur démarche d'éthique appliquée, ils ne doivent pas banaliser ce type de situation à risque et encore moins chercher à leur donner de la légitimité, car «les situations de conflits d'intérêts concernant des agents publics, si elles ne sont pas résolues, peuvent compromettre la prise de décision légitime, altérer la primauté du droit, compromettre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, perturber le fonctionnement des marchés, influencer l'affectation des ressources publiques, encourager la corruption et, par conséquent, porter atteinte à la confiance du public dans les institutions publiques⁴²». Ainsi, les chefs d'État qui ferment les yeux sur des situations de conflits d'intérêts deviennent complices de la dégradation des mœurs publiques. Leur manque de leadership éthique devient un facteur politique qui facilitera le retour des conduites inadéquates favorisant l'implantation d'un système de corruption.

C'est en travaillant à l'élaboration d'un bon cadre d'intégrité que l'on arrive à contrôler les conflits d'intérêts et à faire baisser les risques de corruption : «une politique moderne de gestion des conflits d'intérêts devrait donc s'efforcer de trouver un équilibre en déterminant les risques qui menacent l'intégrité des organismes publics et des agents publics, en interdisant les formes de conflits inacceptables, en gérant convenablement les situations de conflits, en sensibilisant les organismes publics et les agents publics à l'incidence de ce type de conflits et en veillant à ce que des procédures efficaces soient mises en place pour identifier, divulguer, gérer et pour favoriser un règlement adéquat de ces situations de conflits d'intérêts⁴³».

Les valeurs qui doivent guider les organismes publics qui veulent sensibiliser leurs agents publics sont : l'intérêt général, la transparence, la responsabilité et un sens du service public. Pour l'OCDE, c'est aux

42. *Ibid.*, p. 96.

43. *Ibid.*, p. 98.

organisations publiques que revient ce travail de socialisation, qui doit se faire par de la sensibilisation aux valeurs et de l'information quant aux obligations et aux procédures qu'ils doivent respecter pour éviter de se mettre en situation d'inconduite à cause d'un conflit d'intérêts. Trop souvent, les organisations laissent les employés à eux-mêmes, comme si la découverte de ces valeurs, attentes et obligations allait se faire de façon naturelle. Ce réflexe est un manque important de responsabilité organisationnelle.

L'organisation doit aussi mettre en place des dispositifs de divulgation (et de protection des divulgateurs) afin que l'on puisse intercepter les agents publics qui ne respectent pas les normes et intervenir pour les sanctionner et sévir auprès des partenaires qui auraient profité de la situation. Les dispositifs de divulgation sont importants, car ils permettent à certains fonctionnaires de transmettre de l'information sensible et peu accessible sur des comportements inacceptables.

Selon l'OCDE, par-delà les projets particuliers, il ne pourrait y avoir une lutte efficace contre la corruption, sans la mise en place d'un bon plan d'intervention pour baliser les conflits d'intérêts. Plus ces derniers sont contrôlés, moins il y a de risque de les voir dégénérer en situation de corruption. Un élément essentiel qui doit être rapidement mis en place pour pouvoir juger des situations à risque, c'est le registre des déclarations d'intérêts et des actifs personnels; « ce bref formulaire est destiné à recenser les biens et intérêts personnels qui sont les plus susceptibles de provoquer une situation de conflit d'intérêts⁴⁴ ». Les élus aussi devraient remplir un registre de déclaration d'intérêts, car ils ont un rôle déterminant dans la prise de décisions publiques.

Fidèle à l'esprit du management des risques éthiques, l'OCDE insiste sur l'importance d'orienter le plan d'action pour la gestion des risques éthiques en fonction des domaines qui sont les plus à risque. Parmi les domaines qui doivent être nécessairement balisés et surveillés⁴⁵, il y a : les situations de double emploi (emploi parallèle extérieur), l'utilisation privée des informations privilégiées, l'attribution de contrats, les décisions officielles importantes, les avis politiques, les cadeaux et avantages, les attentes et les possibilités personnelles, familiales et communautaires, les nominations extérieures parallèles (par exemple, dans un conseil d'administration de firme ou d'ONG partenaire), l'après-mandat.

44. *Ibid.*, p. 48.

45. *Ibid.*, p. 27-31.

L'INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

En 2007, l'OCDE publie un document sur «l'intégrité des marchés publics: les bonnes pratiques de A à Z⁴⁶». Pour l'organisation parisienne, ce document est très important pour sensibiliser les agents publics quant à l'importance de la transparence et la responsabilité des transactions faites dans le domaine des marchés publics. Ces derniers représentent une activité économique névralgique pour la majorité des pays membres; il s'agit même souvent des marchés les plus lucratifs pour la majorité des entreprises de certaines industries (on pense ici aux firmes d'ingénierie, aux compagnies de construction, aux services-conseils en informatique, etc.). Avec la très grande valeur que représente ce type de marché, il ne faut pas être dupe: les entreprises privées sont prêtes à beaucoup pour mettre la main sur ces marchés et les agents publics impliqués dans ces dossiers savent pertinemment que leur fonction pourrait leur rapporter beaucoup de plus-value privée. Tous les ingrédients sont réunis pour ouvrir toute grande la porte aux inconduites de tous genres et aux transactions douteuses. Ainsi, on ne peut plus nier aujourd'hui les risques qui sont sous-jacents à ces transactions entre des agents publics acheteurs de biens et services et des agents privés qui les vendent.

Face à cela, l'OCDE lance un avis de précaution sans appel: «la passation des marchés publics est l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption⁴⁷». Si elle insiste tant sur l'importance des valeurs de transparence et de responsabilité dans la gestion des marchés publics, c'est justement parce qu'il est reconnu que «le secret fait le lit de la corruption⁴⁸». Le dossier des marchés publics est névralgique pour faire la reconquête du lien de confiance avec les citoyens; c'est pourquoi les institutions publiques doivent donner des garanties selon lesquelles les deniers publics qui sont transigés dans le cadre des marchés publics seront effectivement dédiés à des projets et à des causes qui ne servent que le bien commun. Les citoyens sont de plus en plus sensibles à la bonne utilisation de l'argent public, lequel vient directement ou indirectement de leur portefeuille, et ils sont devenus des agents critiques face à l'abus et aux détournements des fonds publics lors de la passation de ces marchés publics.

46. OCDE (2007). *L'intégrité des marchés publics: les bonnes pratiques de A à Z*, Paris, OCDE.

47. *Ibid.*, p. 3.

48. *Ibid.*, p. 11.

Ainsi, le document de 2007 demeure cohérent avec la trame de fond de la réflexion générale de l'OCDE en matière d'éthique et d'intégrité du service public. À la différence des dossiers qui portaient directement sur les comportements problématiques ou à risque des agents publics, le rapport sur l'intégrité des marchés publics cible de façon particulière une situation à très haut risque pour les organisations publiques, car «elle constitue une interface majeure entre les secteurs public et privé, elle donne aux différents acteurs, publics comme privés, de multiples possibilités de détourner des fonds publics pour en retirer un avantage personnel⁴⁹».

L'OCDE cible des zones particulièrement à risque qui exigent une grande vigilance et doivent être balisées: 1) «les phases situées en amont et en aval de la soumission, de l'évaluation des besoins à la gestion du contrat et au paiement»; 2) «les exceptions aux procédures concurrentielles, applicables en cas de circonstances particulières (extrême urgence, faible montant du contrat)⁵⁰». Le document développera chacun de ces items afin de permettre aux pays membres de bien comprendre les risques et de découvrir le plus de dispositifs possible permettant de contrôler ces risques afin de contrer les manipulations des marchés publics et les actes de corruption.

Lorsque l'on analyse la liste des risques mentionnés dans la section «risques menaçant l'intégrité à chaque étape de la passation des marchés publics⁵¹», il n'est pas acceptable d'entendre des agents publics dire encore aujourd'hui qu'ils ne connaissent pas ce type de risque. En effet, ces listes ne sont qu'un répertoire des risques réels reconnus par les représentants des pays membres; on peut illustrer le tout en parlant des ingérences de hauts responsables politiques dans le lancement d'un marché public, des spécifications techniques définies sur mesure pour une entreprise particulière, de l'utilisation abusive de procédures d'exception à l'appel de concurrence en référence à des clauses particulières comme l'urgence ou le fractionnement des contrats, etc. En ciblant ces dysfonctionnements, distorsions ou manipulations des procédures normales de la gestion des marchés publics, l'OCDE envoie un message clair quant à la responsabilité des agents publics de faire face à ces problèmes et de mettre en place des stratégies pour redresser la situation.

49. *Ibid.*, p. 9.

50. *Ibid.*, p. 11.

51. *Ibid.*, p. 23-30.

L'organisation fait un rappel important: les marchés publics doivent mettre en place les conditions optimales pour assurer une saine concurrence entre les entreprises intéressées par ce marché. Le principe d'égalité doit être au centre des processus d'appels d'offres afin de stimuler une saine concurrence. Cette dernière représente le rempart nécessaire pour garantir aux citoyens qu'ils recevront le meilleur rapport qualité-prix pour le produit ou le service public qui sera délégué à un sous-traitant ou à un partenaire privé. Cette posture de l'OCDE est intéressante sur le plan de l'éthique, puisqu'elle tend à démontrer que par-delà les règles strictes, l'énoncé des principes et des valeurs est essentiel pour permettre aux décideurs de comprendre le sens de leur responsabilité et les horizons de sens vers lesquels ils doivent tendre pour prendre des décisions compatibles avec l'intérêt public et le bien commun.

Pour mieux ancrer l'intégrité au cœur de toutes les stratégies de bonne gouvernance des marchés publics, l'OCDE propose un plan d'action qui est axé sur trois pôles: 1) concevoir une stratégie visant à mettre de la transparence à chacune des étapes de gestion du projet; 2) travailler au niveau du professionnalisme, de la responsabilité et de l'intégrité des agents publics; 3) mettre en place des mécanismes et procédures de contrôle des marchés publics tout au long des projets.

LOBBYING

En 2009, lors du Forum mondial sur la gouvernance publique, l'OCDE a présenté une réflexion sur l'« autoréglementation et la réglementation de la profession de lobbyiste⁵² ». On s'intéresse ici à cette question, parce qu'elle vient rejoindre le souci général de tout le dossier de l'éthique gouvernementale à l'OCDE, soit: l'importance de préserver le lien de confiance avec les citoyens quant à la rigueur du processus décisionnel public. On cible justement la profession de lobbyiste parce qu'elle représente souvent l'image du « trafic d'influence abusif » qui cherche à manipuler les agents publics afin de faire triompher des intérêts particuliers au détriment du bien commun et des besoins des citoyens. On sait que les lobbyistes servent d'intermédiaires entre les acteurs privés et des agents publics afin d'influencer ces derniers en

52. C. Holman et T. Susman (2009). *Autoréglementation et réglementation de la profession de lobbyiste*, Paris, Forum mondial sur la gouvernance, OCDE, document non classifié.

faveur des intérêts des premiers; c'est pourquoi cette interprétation populaire du « trafic d'influence abusif » est à prendre au sérieux, tant par les agents publics que par les lobbyistes.

Si on peut aujourd'hui accepter l'idée que le jeu des influences fait partie de la réalité politique, on doit cependant reconnaître que « le trafic d'influence abusif constitue une grave menace pour un mode d'administration démocratique qui repose sur les principes de l'égalité et de la représentation populaire⁵³ ». Citant le commissaire européen responsable du marché intérieur et des services, on souligne toute la préoccupation publique que suscite ce dossier du lobbying: « nous devons nous garder de nous laisser forcer la main par ceux qui disposent des plus gros budgets de lobbyisme ou par les lobbyistes les plus persuasifs⁵⁴ ».

Il s'agit là d'un enjeu éthique important puisque l'on doit nécessairement trouver une situation d'équilibre entre la pratique légitime du métier de lobbyiste et la responsabilité publique de protéger le processus décisionnel des influences indues et des pressions abusives. L'inquiétude qui est sous-jacente à ce document de réflexion est l'utilisation de moyens douteux par les lobbyistes pour arriver à leur finalité d'influence. C'est toute la différence entre une influence acceptable et un trafic d'influence abusif qui est à débattre, pour ensuite être balisé. On ne doit plus être dupe, le lobbying peut effectivement se faire à travers des stratégies plus que douteuses (stratégies pouvant même aller jusqu'à la corruption), des pratiques de mise en conflits d'intérêts de certains agents publics, ou même de l'intimidation et du chantage.

Contrairement aux autres dossiers traités par l'OCDE, qui ciblaient essentiellement le comportement des agents publics, on s'intéresse ici plutôt à des acteurs privés qui sont payés pour influencer les décisions publiques. Ainsi, si la préoccupation quant à la conduite des agents publics demeure en arrière-plan, elle n'est pas au cœur de la réflexion. On est moins dans l'ordre de l'éthique gouvernementale traditionnelle, on se trouve plutôt du côté d'une éthique publique beaucoup plus large; cette dernière s'intéresse à la dynamique globale de l'action publique, qui va du débat social à la décision publique, en passant par les transactions propres à la mise à l'agenda d'un problème public et au traitement gouvernemental de ce dernier.

53. *Ibid.*, p. 3.

54. *Ibid.*, p. 2.

Si l'étude reconnaît qu'il y a deux grandes philosophies de gestion de cette influence des lobbyistes, à savoir l'américaine qui est davantage axée sur une réglementation stricte de la conduite des lobbyistes et l'europpéenne qui est plutôt favorable à l'autoréglementation de la profession, le document de 2009 va toutefois s'intéresser au modèle autorégulatoire européen. En effet, on y présente les expériences européennes qui sont essentiellement orientées vers un modèle d'éthique et de déontologie professionnelle. Cette approche nécessite d'abord une prise de conscience des associations de lobbyistes quant au manque de crédibilité de la profession et une volonté de travailler à améliorer les pratiques de leurs membres afin de reconquérir la confiance des citoyens. Ce travail de réflexion sur l'éthique professionnel se fait dans le sillon d'une reconquête de la légitimité même de cette pratique.

Loin de tout idéal de vertu, cette démarche d'autoréglementation tente d'éviter une réaction politique radicale qui pourrait aller jusqu'à l'interdiction de la pratique. Pour éviter cela, les associations vont proposer une démarche volontaire visant à baliser la pratique à partir de valeurs et de normes de conduite. Parmi les valeurs essentielles pour cette reconquête de la légitimité, il y a, en premier lieu, la transparence qui viendra briser les préjugés de jeux de couloirs obscurs. Pour que l'approche d'autoréglementation soit fonctionnelle, il faut une seconde valeur, soit celle de la responsabilité. Cette dernière valeur doit amener chacun des professionnels à bien comprendre l'importance d'intégrer les balises de la profession dans sa pratique et d'en faire un élément central de son éthique professionnelle.

Pour que ce vœu de transparence soit pris au sérieux par les acteurs impliqués dans ce dossier, les associations ont fait la promotion d'un processus déontologique axé sur quatre éléments⁵⁵ : 1) un code de déontologie orienté vers des « principes de comportements spécifiques » ; 2) « une formation approfondie obligatoire en matière d'éthique » pour tous ceux et celles qui voudront adhérer aux associations professionnelles ; 3) une instance de surveillance indépendante qui veillera au respect du code par les membres ; 4) un registre de lobbyistes géré par les associations.

55. *Ibid.*, p. 7.

Le document de travail de l'OCDE reconnaît que cette approche autoréglementaire ne peut pas s'imposer là où la méfiance à l'égard des lobbyistes est trop grande. Dans ces pays, on mettra plutôt en place des dispositifs similaires qui seront cependant contrôlés par des instances publiques et balisées par un règlement officiel.

POUR UN CADRE DE L'INTÉGRITÉ

Dans un document de travail de 2009, *Vers un cadre solide pour l'intégrité: instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*⁵⁶, l'OCDE propose une fort intéressante réorientation en matière d'intervention en éthique gouvernementale: il s'agit d'un plan d'opérationnalisation de la «gestion de l'intégrité» qui passerait directement par les organisations publiques de livraison de services, plutôt que par les organes centraux de l'État. Ce virage vise à amener les acteurs du service public à travailler directement au niveau des zones de vulnérabilité réelles, qui préoccupent au plus haut point les gouvernements des pays membres de l'organisation. L'heure n'est plus aux grandes promesses d'élévation des standards généraux en matière d'éthique, ni même au développement de la conscience éthique des agents publics; elle est au pragmatisme et à la gestion directe des comportements qui menacent l'intégrité du service public. De façon précise, les auteurs du document de travail de 2009 veulent démontrer que l'intégrité n'est pas un dossier périphérique à la gouvernance publique, mais qu'elle est plutôt «un pilier de la bonne gouvernance⁵⁷», qui doit engendrer des actions administratives et structurelles concrètes. On y défend alors l'importance de mettre en place un cadre de gestion de l'intégrité adapté à la mission et aux fonctions usuelles de chaque organisation publique.

L'intégrité est définie en lien direct avec «les applications des valeurs et des normes publiques qui font partie du quotidien dans le travail des organismes publics⁵⁸». Pour ce qui est du cadre de gestion de l'intégrité, il a «trait aux activités engagées pour stimuler et faire respecter l'intégrité et prévenir la corruption et d'autres manquements à l'intégrité au sein d'un organisme donné⁵⁹».

56. Jeroen Maesschalck et Janos Berok, pour le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE (2009). *Vers un cadre solide pour l'intégrité: instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, document non classifié du Forum mondial de la gouvernance publique, 4-5 mai, Centre des conférences à Paris.

57. *Ibid.*, p. 7.

58. *Ibid.*, p. 10.

59. *Idem.*

Pour rendre le tout effectif et opératoire, on y défend aussi l'idée que le dossier de l'intégrité ne saurait progresser que si les organisations publiques travaillent directement à l'implantation d'un climat d'intégrité, c'est-à-dire un ensemble de facteurs, « autres que le cadre de gestion de l'intégrité, susceptibles d'agir sur l'intégrité des membres des organismes publics, à savoir les facteurs et instruments à l'intérieur (contexte interne) et à l'extérieur (contexte externe) de l'organisme⁶⁰ ». Ainsi, c'est la fusion entre le cadre de gestion de l'intégrité et le climat d'intégrité qui assure le plein développement du cadre pour l'intégrité.

Pour avoir un impact direct et concret sur la gestion du dossier de l'intégrité, l'OCDE propose ainsi une approche systémique. On insiste sur l'importance de faire collaborer plusieurs instances et intervenants afin de combattre les menaces qui pèsent sur l'intégrité. Cette vision ne se limite pas à gérer la cohésion des éléments internes à l'organisation, mais voit aussi à s'assurer que les facteurs environnementaux soient également pris en compte dans la lutte à la corruption et aux autres comportements problématiques. L'approche systémique amène les responsables du dossier de l'éthique à réfléchir au cadre dans son ensemble, sachant que « l'efficacité de la gestion de l'intégrité dépend tout autant des synergies entre les instruments que des effets de chacun d'eux séparément⁶¹ ». Le dossier de l'intégrité ne peut se limiter uniquement aux dispositifs qui ont des missions explicites en termes de gestion de l'intégrité ; il est nécessaire d'intégrer à la démarche les autres services qui ont des mandats particuliers.

La logique systémique ouvre la porte à une réflexion proche de l'idée de la synergie régulatoire. Elle amène les organisations publiques à travailler sur un modèle d'infrastructure de régulation des comportements qui serait mixte, c'est-à-dire développé autour de dispositifs hétérorégulateurs et autorégulateurs. Ainsi, « la gestion de l'intégrité n'implique pas de choix entre des approches fondées sur des règles et des approches fondées sur des valeurs, mais un dosage approprié et souple des deux⁶² ». L'approche par les règles est assurément la plus courante dans le service public, car elle repose sur une logique de conformité réglementaire et met l'accent sur les contrôles externes qui surveillent le comportement des fonctionnaires. Cette voie nécessite le développement et la promotion d'un cadre juridique solide qui fournit les instruments normatifs de base différenciant les comportements attendus et ceux qui sont prohibés. Le talon d'Achille de cette

60. *Idem.*

61. *Ibid.*, p. 12.

62. *Ibid.*, p. 8.

approche est souvent la faiblesse des dispositifs de surveillance et de contrôle, ce qui a pour effet d'affaiblir considérablement la portée de celle-ci.

Avec l'approche par les valeurs, on « s'appuie sur la supervision et le contrôle interne », à savoir le contrôle exercé par les fonctionnaires sur eux-mêmes. Elle vise à stimuler la compréhension des valeurs et leur application au quotidien afin que chaque agent public puisse assumer pleinement ses responsabilités.

C'est pour gérer de façon efficace ces risques et dilemmes que les auteurs défendent essentiellement l'importance de prioriser l'intervention directe dans les organisations publiques. Ainsi, le document s'éloigne donc effectivement de l'approche macrogouvernementale, orientée vers le développement d'une infrastructure globale et transversale de l'éthique gouvernementale, qui caractérisait les premiers documents du groupe PUMA au milieu des années 1990. Si le document de 2009 insiste sur la dimension microgouvernementale, c'est parce que les auteurs pensent que c'est au niveau des instances de première ligne que l'on réussira le mieux à rendre opérationnels les programmes de gestion de l'intégrité. Ce dossier ne fait pas exception aux autres priorités gouvernementales; c'est à travers un travail concret qui se fait au quotidien dans chacune des organisations publiques que l'on va arriver à ce que « la mise en œuvre des mesures propres à favoriser l'intégrité et la prévention de la corruption [intervienne] effectivement⁶³ ».

Le virage vers le micro-organisationnel semble se justifier par un constat d'échec des grandes démarches lancées, au nom de l'infrastructure de l'éthique gouvernementale. Les auteurs parlent du « déficit de la mise en œuvre dans le domaine de la gestion de l'intégrité » pour décrire cette phase. Comme si les instances centrales de l'État étaient davantage préoccupées de faire de grandes annonces de mise en chantier des dispositifs éthiques, plutôt que par la mise en action et la validation de l'efficacité de ces derniers. Il s'agit là d'un problème important qui a empêché jusqu'à maintenant de faire cheminer de façon crédible le dossier de l'éthique dans la culture de la fonction publique. On y précise: « si un instrument n'est pas mis en application, il n'aura pas l'effet souhaité, et tous les efforts déployés pour l'élaborer auront été vains⁶⁴ », pire « si les membres d'un organisme constatent que les politiques ne sont pas appliquées, ils risquent de voir dans le cadre de gestion de

63. *Idem.*

64. *Ibid.*, p. 11.

l'intégrité une simple façade: une manière pour la haute direction de donner l'impression qu'elle accorde de l'importance à l'intégrité, mais sans prendre aucune mesure sérieuse à cet égard⁶⁵». Il faut donc porter attention aux effets pervers des grandes promesses et du manque de leadership des responsables administratifs et politiques dans le dossier de l'éthique, car «si les employés perçoivent que, malgré des déclarations ambitieuses, les manquements à l'intégrité ne sont pas réprimés et que les auteurs ne sont pas sanctionnés, on peut s'attendre à des retombées négatives sur leur propre comportement déontologique⁶⁶».

Ainsi, l'heure n'est plus aux grandes promesses d'intégrité, ni aux grandes annonces de nouveaux dispositifs d'intégrité; l'heure est plutôt à la mise en place d'instruments, de processus et de structures fonctionnelles qui arriveront à élever concrètement les standards d'intégrité.

Le cadre de l'intégrité repose sur **trois piliers essentiels**: 1) les **instruments** qui sont propres à renforcer les standards d'intégrité et à éviter que la corruption puisse se développer dans les services publics. Les instruments visent surtout à faire de la prévention afin d'éviter les scandales et autres affaires qui pourraient nuire au bon fonctionnement des organismes publics. La palette des instruments doit pouvoir combler quatre fonctions: «déterminer et définir l'intégrité; définir des lignes directrices pour guider vers l'intégrité; surveiller l'intégrité; et faire respecter l'intégrité⁶⁷»; 2) il y a ensuite les **processus** de développement, de planification, de mise en œuvre et d'adaptation, de mise à jour de la gestion de l'intégrité, ainsi que les processus d'institutionnalisation et d'actualisation⁶⁸; 3) finalement, il y a les **structures**, c'est-à-dire «l'aspect organisationnel de la gestion de l'intégrité: qui est responsable de quoi dans la gestion de l'intégrité et comment coordonner les initiatives de nombreux acteurs dont les activités ont un impact sur l'intégrité organisationnelle des membres?⁶⁹».

Dans la perspective défendue dans le document, les instruments, processus et structures se déploient à un double niveau: 1) les instruments, processus et structures dites **fondamentales**, c'est-à-dire qui ont comme objectif principal de favoriser l'intégrité du service public et de contrer les inconduites qui nuisent à la réputation des

65. *Ibid.*, p. 11.

66. *Idem.*

67. *Ibid.*, p. 8.

68. *Idem.*

69. *Idem.*

organismes publics ou qui menacent les assises démocratiques. On pense ici aux codes d'éthique, aux politiques des conflits d'intérêts, aux formations en éthique, aux conseillers, aux dispositifs de divulgation, aux Bureaux de l'éthique, etc. ; 2) pour ce qui est des instances, acteurs et outils dits **complémentaires**, on se réfère à des fonctions auxiliaires qui se retrouvent dans les différents services organisationnels dont la visée n'est pas explicitement liée à l'éthique, mais dont la portée a un rôle important en matière d'intégrité. Ils « relèvent généralement de domaines de gestion adjacents comme la gestion du personnel, la gestion des marchés et des contrats ou la gestion de la qualité » ; « ils peuvent compter tout autant pour former l'intégrité des membres d'une organisation que les instruments, acteurs et processus fondamentaux⁷⁰ ».

C'est à ce dernier niveau, soit celui des dispositifs complémentaires, que le document de l'OCDE représente un apport significatif pour le dossier de l'éthique, puisqu'on y démontre que l'on ne peut pas espérer atteindre les objectifs de gestion de l'intégrité uniquement avec des dispositifs d'ordre éthique, déontologique ou légal. On reconnaît qu'il y a des dispositifs administratifs, qui sont intégrés un peu partout dans les différents secteurs de l'organisation et qui jouent des rôles essentiels pour la gestion du dossier de l'intégrité, qui doivent être intégrés au cadre général de l'intégrité. On pourrait ici donner l'exemple des vérificateurs généraux, qui font des vérifications comptables, et qui ont été des acteurs centraux dans la gestion des scandales à Ottawa, Québec et Montréal.

Le cadre de l'intégrité a besoin de remplir trois grandes fonctions pour être efficace: 1) **la prévention**: on doit travailler en amont afin de tenter de prévenir les scandales, ce qui exige un travail de diagnostic des risques éthiques et le développement d'une « **cartographie des risques et des mesures de prévention** ». On doit aussi connaître les dilemmes éthiques qui interpellent le plus souvent les agents publics à l'intérieur de leurs fonctions. Plus on connaît les risques et les dilemmes de l'organisation, plus les responsables du dossier de l'intégrité sont capables de faire de la prévention et d'aider les agents publics à éviter les pièges qui les guettent au quotidien ; 2) **la promotion**: il faut faire un important travail de promotion de l'éthique et sensibiliser tous les employés à l'importance de travailler au maintien de l'intégrité du service public. Cela exige un important **travail de socialisation** des agents publics à travers des activités

70. *Ibid.*, p. 9.

de sensibilisation, d'information et de formation. Cela exige aussi un leadership éthique important de la part des élus et des dirigeants ; 3) **la coordination** : la « coordination est une condition essentielle à sa réussite », « c'est grâce à la coordination des instruments de gestion de l'intégrité que des synergies pourront se développer et que les risques de conflits entre les instruments seront atténués. Cette coordination ne devrait pas seulement intervenir sur le plan structurel (assurer une coordination suffisante entre les nombreux acteurs intervenant dans la gestion de l'intégrité), mais aussi sur celui du contenu des instruments⁷¹ ».

Comme on vient de le voir rapidement, il y a, dans la fonction névralgique de la prévention, deux grands défis à relever. 1) Le premier défi est celui de ce que l'on pourrait nommer le **management des risques éthiques** : il s'agit ici de faire un important travail de détection des risques qui menacent l'intégrité de l'organisation afin que l'on puisse développer des stratégies pour prévenir les problèmes de demain. La gestion des risques se démarque des enquêtes internes, dans la mesure où ces dernières cherchent des coupables à sanctionner, alors que la première démarche tente plutôt de protéger l'organisation des situations de vulnérabilité qui pourraient lui nuire éventuellement. La gestion des risques a une visée corrective, elle tente de continuellement renforcer les standards d'intégrité. Ce travail névralgique peut cependant avoir des conséquences à court terme sur l'augmentation des infractions découvertes, car il n'est « pas impossible qu'une amélioration du cadre, et particulièrement de son dispositif de détection, augmente à court terme le nombre de manquements observés⁷² ». Il s'agit cependant d'une fausse augmentation des infractions réelles, dans la mesure où les transgressions qui sont ainsi dévoilées étaient déjà présentes, sauf qu'elles étaient inconnues ou tolérées. Éviter de faire les diagnostics de risque, c'est avoir « une vision à court terme parce que faire bon marché des manquements à l'intégrité peut effectivement diminuer le risque qu'ils provoquent des scandales publics dans l'immédiat, mais augmente considérablement celui que les problèmes surgissent sous une forme beaucoup plus violente et nocive ultérieurement. Les manquements à l'intégrité prennent facilement de l'ampleur⁷³ ». 2) La **gestion des dilemmes** éthiques représente le second défi du travail de gestion préventive. Contrairement aux risques que l'on tente toujours d'éliminer au maximum, on doit

71. *Ibid.*, p. 14-15.

72. *Ibid.*, p. 20.

73. *Idem.*

accepter le fait que les dilemmes ont toujours existé et qu'ils continueront de hanter les agents publics encore très longtemps. Le dilemme est le propre du travail de ceux et celles qui ont à prendre des décisions difficiles dans des contextes complexes. Un bon cadre de gestion de l'intégrité aide les agents publics à bien gérer les dilemmes qu'ils rencontrent afin de prendre les meilleures décisions possible. Plus l'agent public a une marge de manœuvre décisionnelle importante, plus il rencontre des dilemmes qu'il doit résoudre en fonction des principes, valeurs et normativités en vigueur dans le service public. On utilise souvent des formations axées sur les études de cas, afin de développer de bons réflexes décisionnels face à des dilemmes.

Finalement, le document interpelle directement les pays membres qui seraient les plus avancés en matière de mise en place des réformes administratives. En effet, la réflexion sur les risques et les dilemmes éthiques est directement liée aux impacts collatéraux des changements engendrés par les réformes administratives des années 1990, qui furent inspirés par la nouvelle gestion publique. On y répète donc, comme on l'avait fait dans tous les rapports des cinq dernières années, que c'est l'interdépendance croissante entre le service public et les entreprises privées qui semble être la zone à risque la plus importante en matière de gestion de l'intégrité. L'analyse des scandales récents confirme effectivement que les dérapages des services publics dépendent souvent de nouvelles pratiques encore trop mal contrôlées⁷⁴.

CONCLUSION

Leader dans le domaine des études comparées dans le secteur de l'éthique gouvernementale, comme dans de nombreux autres dossiers publics, l'OCDE a effectivement imposé, avec sa proposition d'une infrastructure de l'éthique dans le service public, un standard de validation dans ce domaine. Afin d'éliminer les « comportements indésirables » et d'encourager « la bonne conduite » des agents publics, on incite les gouvernements à être encore plus précis dans le développement de cette infrastructure dite de l'éthique en l'organisant à partir d'une série de mesures complémentaires.

À la fin de son étude de 2000, tous les pays de l'OCDE ont présenté leur architecture d'infrastructure. L'intérêt de ce type d'information était de fournir le panorama des démarches organisationnelles officielles qui ont été développées par les organismes centraux des

74. Voir à ce sujet Y. Boisvert (dir.) (2009). *Les scandales politiques*, Montréal, Liber.

gouvernements membres. Cela permet de comparer les dispositifs mis en place par chacun des pays afin d'encadrer les inconduites ou d'encourager les bonnes conduites de ses agents publics. Ces documents d'analyse comparée font assurément partie des premières contributions importantes de l'OCDE dans le dossier de l'éthique gouvernementale de l'après-convention internationale de lutte contre la corruption. L'objectif de ces documents d'analyse comparée n'est pas neutre politiquement, puisqu'il y a, au cœur de la mission de cette organisation, un désir d'établir certains standards internationaux en matière de bonne gouvernance de l'État. Comme le précise Jean-Herman Guilmette⁷⁵, dans son récent document sur les méthodes de travail à l'OCDE, l'objectif ultime de cette organisation est de faire évoluer les habitudes de bonne gouvernance par le partage des connaissances entre les États membres.

Si la démarche de l'OCDE de la dernière moitié de la décennie 1990 était fort intéressante pour l'époque, on doit cependant reconnaître que cette approche avait une certaine limite, pour ne pas dire une faiblesse majeure : soit légitimer les démarches gouvernementales de vitrine, c'est-à-dire qui ne font que produire des structures de façade pour répondre à la pression publique, sans nécessairement se soucier de l'efficacité et de l'efficacités de ces dernières.

En effet, en aucun cas l'approche structuraliste, qui dominait l'OCDE au temps du groupe de travail PUMA, ne permettait d'évaluer la portée réelle des mesures adoptées par les gouvernements. On pourrait même être tenté de dire que plusieurs gouvernements semblaient très à l'aise avec cette philosophie, car cela leur donnait toute la légitimité de se contenter de multiplier la mise en place de nouvelles structures dans le domaine de l'éthique gouvernementale afin d'avoir une bonne note dans le prochain bulletin de l'OCDE, sans pour autant remettre en question les distorsions culturelles qui les avantageaient.

Lorsque l'on regarde les différents scandales qui ont marqué l'univers politico-administratif des dernières décennies, au Canada, au Québec et à Montréal, on peut dire que le standard du milieu des années 1990, et du début des années 2000 pour l'OCDE, n'a pas réussi à donner des résultats concluants en ce qui concerne l'amélioration réelle de la place accordée à l'éthique dans la culture des services

75. J.-H. Guilmette, «Pressure Power: Development, Cooperation and Networks», <http://web.idrc.ca/en/ev-23429-201-1-DO_TOPIC.html>, consulté le 15 septembre 2004.

publics. On a eu droit à de grands discours sur l'éthique, à la mise en place de nombreux dispositifs, mais pourtant, la dérive québécoise s'est accentuée au cours de la dernière décennie.

C'est dans cet esprit que l'OCDE a radicalement modifié sa stratégie de travail dans ce dossier à partir de 2003. Elle a mis le focus essentiellement sur la gestion de l'intégrité et des risques prioritaires en matière d'intégrité dans les services publics. L'ONG parisienne a eu une stratégie fort intéressante en amenant les responsables publics à se pencher de façon plus directe sur des dossiers prioritaires comme les conflits d'intérêts, le lobbying, l'intégrité des marchés publics ou la gestion de l'intégrité dans les organismes publics. Elle les oblige à sortir du confort de leurs grands discours vertueux et à faire face à des enjeux réels.

L'OCDE a aussi eu la perspicacité de reconnaître très rapidement que les réformes administratives, promues par son groupe PUMA dans la décennie 1990, n'ont pas eu que des apports positifs pour la bonne gouvernance publique. Elles ont aussi considérablement augmenté les risques de corruption et la multiplication d'autres comportements déviants. Bien servie par son pragmatisme, l'OCDE encourage donc les pays membres à relever, de façon responsable, le défi de l'heure en éthique gouvernementale : préserver l'intégrité du service public dans un contexte où les interactions entre le public et le privé ne cesseront de prendre de l'importance. Ce virage pragmatique, reposant surtout sur la gestion des risques et sur des stratégies de gestion directe de ces derniers, est des plus intéressants. Il ouvre grande la porte à de nouvelles initiatives qui devraient être insérées dans les plans stratégiques des organisations publiques et il devrait aussi inspirer de nombreux intervenants en éthique organisationnelle.

Finalement, le virage micro-organisationnel des propositions ainsi que les réflexions critiques concernant la faiblesse des résultats obtenus dans les grandes démarches gouvernementales mettent de l'eau au moulin, ce qui permet d'espérer que le dossier de l'éthique connaîtra un nouveau souffle. Ce virage pragmatique ne peut que réjouir les responsables de l'éthique dans les ministères et organismes publics puisque cela devrait rendre leur fonction plus que légitime. Il est cependant permis de douter que les politiciens se réjouissent vraiment de ce virage, car ils ne semblent pas pressés de changer la culture décisionnelle de l'État.

CHAPITRE

2

LE DOSSIER DE L'ÉTHIQUE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL CANADIEN

Entre discours, structures et scandales

Magalie Jutras, M. A., et Yves Boisvert, Ph. D.

École nationale d'administration publique

Avec le scandale des commandites et la valse des promesses de renouvellement des infrastructures de l'intégrité, l'éthique gouvernementale a été un élément central du débat politique fédéral, au cours de cette première décennie du XXI^e siècle. Ces grandes promesses, qualifiées parfois d'historiques par leurs instigateurs, étaient-elles vraiment novatrices ou ne faisaient-elles que suivre une logique qui s'est développée au cours des dernières décennies du siècle dernier? C'est la question principale à laquelle nous tenterons de répondre ici.

Dans cet article, nous allons présenter et analyser l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien, ce que plusieurs nomment l'infrastructure «éthique». Pour ce faire, nous étudierons d'abord les discours politiques en matière de gestion des comportements des agents publics.

Cette première analyse de discours nous permettra de connaître les objectifs et les intentions « publics » véhiculés au cours des trente dernières années par différents hommes d'État canadiens. Cette brève analyse du discours politique qui s'est faite au nom de l'éthique et de la responsabilité devrait être suffisante pour démontrer que les « leaders politiques » ont souvent manifesté des intentions ambiguës qui encourageaient parfois l'autorégulation des personnes, mais très souvent leur hétérorégulation.

Nous préciserons ensuite le sens et la nature des principales recommandations faites par trois instances constitutives du dossier de « l'éthique gouvernementale » canadienne : le Bureau du vérificateur général du Canada, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et la Commission d'enquête sur le programme de mandats et les activités de publicité (commission Gomery). L'analyse des recommandations de ces trois instances nous permettra d'affirmer que chacune d'elles reconnaissait l'importance des approches complémentaires en matière de gestion des comportements et manifestait un vif intérêt pour le développement de l'approche autorégulatoire de l'éthique dans le secteur public.

Finalement, sans entrer dans les menus détails, nous examinerons les éléments qui composent l'infrastructure de gestion des comportements de l'administration publique fédérale canadienne. Nous étudierons alors les mécanismes et les structures de gestion des comportements qui se rapportent aux instances législatives et exécutives du gouvernement canadien.

DES ENGAGEMENTS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS QUI SE SUIVENT... ET SE RESSEMBLENT

Au dire de certains agents publics fédéraux, avant les années 1980, aucun besoin de mesures et de dispositifs en matière d'éthique pour le secteur public ne se faisait sentir. C'est en effet ce qu'ont affirmé les coprésidents du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, Michael Starr et Mitchell Sharp, dans le rapport *L'éthique dans le secteur public* :

Nous sommes tous deux [Michael Starr et Mitchell Sharp] entrés au Cabinet, l'un en 1957 et l'autre en 1963, à une époque où il n'existait pas de lignes directrices écrites pour les ministres, pas plus d'ailleurs que pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil [...]

Il n'existait pas non plus de règles écrites concernant les activités des anciens titulaires de charges publiques. La seule règle était celle de l'honneur¹.

Ainsi, pour ces derniers, l'autorégulation des agents publics semblait aller de soi avant 1980, comme si les mœurs et la morale d'alors garantissaient la bonne conduite des agents publics. Était-ce le cas? Nous n'en jugerons pas ici. Nous croyons toutefois que c'est à partir de la publication, en 1984, du Rapport Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts (l'une des premières études d'envergure dans le domaine de la gestion des comportements) que s'est amorcé le questionnement sur l'importance de baliser davantage le comportement des agents publics; questionnement qui sera à la base de la construction de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral canadien². C'est donc à partir de ce moment que les agents du secteur public fédéral se sont préoccupés formellement et explicitement des problématiques liées aux enjeux éthiques et à la gestion des comportements, ainsi qu'aux mesures qu'ils pouvaient mettre en place pour les baliser.

Depuis 1984, les politiciens ont, à plusieurs reprises, manifesté leurs intentions de faire avancer le dossier de la gestion des comportements en annonçant la mise en place de plusieurs initiatives. Aux fins de la présente note de recherche, nous avons observé les annonces de l'actuel premier ministre du Canada, Stephen Harper, et celles de ses trois prédécesseurs, Paul Martin, Jean Chrétien et Brian Mulroney³. Cette courte étude longitudinale nous permet déjà d'affirmer que, contrairement à ce que les leaders politiques de chacun des gouvernements ont affirmé, le dossier de l'éthique n'a pas connu de grandes heures de gloire sous aucun gouvernement; seuls des acteurs périphériques lui ont donné ses lettres de noblesse (le juge Gomery, la vérificatrice

1. Michael Starr et Mitchell Sharp (1984). *L'éthique dans le secteur public: rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, p. 8.
2. Margaret Young, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque parlementaire du Canada, dans son étude sur les règles en matière de conflits d'intérêts (*Les conflits d'intérêts: règles applicables aux législateurs fédéraux* (révisé le 19 décembre 2003), Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Division du droit et du gouvernement), située à juillet 1973 les premières «préoccupations parlementaires» en matière de conflits d'intérêts. C'est à cette date qu'un livre vert, intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*, est déposé à la Chambre des communes. La même année, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau émet des directives à l'intention des ministres et des fonctionnaires concernant les conflits d'intérêts. En 1979, le gouvernement de Joe Clark publie de nouvelles règles en matière de conflits d'intérêts et en 1980 adopte des lignes de conduite dans ce domaine pour les ministres du Cabinet. Bien que la problématique des conflits d'intérêts s'installe dans les priorités des parlementaires, nous estimons que c'est réellement à partir de la publication du rapport Starr-Sharp que se structure le dossier des conflits d'intérêts dans un premier temps, puis de manière plus large, celui de l'éthique.
3. Le mandat de Kim Campbell fut trop court pour avoir une importance significative dans notre analyse.

Sheila Fraser, etc). Nous avons en effet pu constater que ces hommes politiques reprennent facilement les programmes de leurs prédécesseurs tout en laissant sous-entendre aux médias et à la population qu'il s'agit de mesures originales et même « historiques », qui permettent d'assurer, voire de restaurer le lien de confiance des citoyens envers l'État.

L'ÈRE MULRONEY

En 1985, à la suite de la parution du rapport Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts, Brian Mulroney annonce l'instauration d'un programme en sept points en matière de gestion des comportements⁴. Selon lui, pour la première fois dans l'histoire du Canada, un « programme en matière de gestion des comportements » était mis de l'avant :

L'important, monsieur le président, c'est que, pour la première fois dans notre histoire, le gouvernement saisit le Parlement d'un vaste programme d'initiatives concernant l'éthique dans le secteur public. C'est la preuve tangible que le gouvernement est déterminé à faire en sorte que les plus hautes normes soient respectées dans la conduite des affaires de l'État⁵.

Bien qu'aucune vision ne soit encore élaborée, c'est effectivement à partir de Brian Mulroney que le dossier de l'éthique gouvernementale amorce sa structuration. Le programme de ce premier ministre vise essentiellement à réduire les possibilités de conflits d'intérêts afin de solidifier le lien de confiance des citoyens envers l'appareil public et, bien entendu, envers le gouvernement conservateur de l'époque. Lors des débats entourant l'annonce de ce programme, Brian Mulroney affirme d'ailleurs :

L'administration publique repose sur un grand principe, voire un impératif : en démocratie, le gouvernement et la Fonction publique doivent, pour bien fonctionner, pouvoir compter sur la confiance des administrés. En vue de renforcer cette confiance, il faut que le gouvernement gère avec compétence et s'inspire des meilleures normes

4. *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* – Instructions aux ministres leur imposant des limites sévères et précises sur l'embauche éventuelle de membres de leur famille – Lettre adressée aux chefs des partis d'opposition à propos des normes d'éthique régissant la conduite des députés et des sénateurs – Programme expérimental d'examen par le Parlement des nominations faites par le gouverneur en conseil – Réglementation du lobbying – Document offrant des conseils aux sociétés d'État sur leurs relations d'affaires avec le gouvernement – Examen du processus de nomination des juges.

5. Brian Mulroney (1985). *Débats des communes : affaires courantes*, 9 septembre, p. 6400.

de conduite. C'est pourquoi je dépose aujourd'hui une série de documents qui exposent en détail divers aspects du code de conduite dont le gouvernement s'est doté dans le secteur public⁶.

Le programme du conservateur Brian Mulroney s'est traduit dans un premier temps par le *Code régissant les conflits d'intérêts s'appliquant à la fonction publique* et le *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. En 1988, une première *Loi en matière de lobbyisme* est adoptée en complémentarité avec les deux codes mis en place trois ans plus tôt.

Le second plan du programme vise davantage les problématiques liées aux nominations. Contrairement à la première partie du plan ancrée dans un cadre législatif précis, le traitement des nominations demeure à un niveau exploratoire⁷. Cela dit, devant l'absence d'un cadre législatif et malgré l'engagement politique à modifier les processus de nomination, le gouvernement conservateur de l'époque est souvent dénoncé pour avoir fréquemment recours au copinage et au favoritisme dans les nominations des hauts fonctionnaires fédéraux⁸!

Enfin, mentionnons que Brian Mulroney recommande à la fin de son mandat la création d'un Bureau de l'éthique dans la fonction publique et la nomination d'un conseiller en éthique pour le premier ministre, instances qui verront le jour sous le règne de Jean Chrétien.

L'affaire Stevens Sinclair et l'affaire Airbus constituent sans aucun doute deux exemples marquants de comportements considérés comme déviants par les observateurs de la scène politique de cette époque. D'aucuns affirment que ce n'est que pour sauver la légitimité de son gouvernement que le premier ministre Mulroney intervient dans le dossier de l'éthique. Dans le premier cas, une commission d'enquête avait alors conclu que monsieur Sinclair avait enfreint à 14 reprises les règles régissant les conflits d'intérêts. Dans le second, l'affaire Airbus, Brian Mulroney a été visé par des allégations de corruption. Ces allégations seront au cœur du débat politique pendant plusieurs années, le dossier sera mis dans l'ombre par le scandale des commandites, mais il

6. *Ibid.*, p. 6399.

7. Instructions aux ministres leur imposant des limites sévères et précises sur l'embauche éventuelle de membres de leur famille – Programme expérimental d'examen par le Parlement des nominations faites par le gouverneur en conseil – Examen du processus de nomination des juges.

8. Reg Whitacker (1987). « Between patronage and bureaucracy: Democratic politics in transition », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, n° 2.

reviendra à l'avant-scène dans les années 2009-2010 avec la commission Oliphant chargée de faire la lumière sur la relation douteuse entre monsieur Mulroney et le lobbyiste Karlheinz Schreiber.

L'ÈRE CHRÉTIEN

Dès la campagne électorale fédérale de 1994, les libéraux annoncent au chapitre six de leur livre rouge, et ce, en réponse à l'inconduite éthique des conservateurs, une série de promesses « pour restaurer l'intégrité parlementaire » :

Les Canadiens ont toujours tiré une grande fierté de la qualité de leurs institutions démocratiques. Mais, après neuf années de règne conservateur, ils n'ont jamais été aussi désabusés par les institutions publiques, les administrations, la classe politique et la chose publique. Pour que le gouvernement joue le rôle constructif qui est le sien, il faut restaurer l'intégrité de nos institutions politiques⁹.

Plusieurs de ces promesses ciblent les activités de lobbyisme. À ce titre, la position des libéraux face au dossier du lobbyisme démontre un certain mépris envers cette nouvelle tendance de sollicitation des gouvernements. Tout d'abord, ceux-ci situent l'émergence du lobbyisme dans le contexte conservateur : « Les lobbys ont pris beaucoup d'envergure au Canada pendant le règne conservateur de neuf ans [...] Les politiques de l'État sont le jouet des lobbys depuis que les conservateurs ont pris la direction des affaires. Nous y mettrons fin¹⁰ ». Les libéraux vont même jusqu'à remettre en question la légitimité même de l'activité de lobbying « professionnelle » : « Les Canadiens doivent pouvoir s'entretenir avec les ministres et les hauts fonctionnaires ou se faire représenter auprès des pouvoirs publics sans être contraints de verser des honoraires aux lobbyistes¹¹ ». Ainsi, pour contrer les effets pervers de cette tendance, « un gouvernement libéral désignera un Conseiller chargé de la déontologie qui pourra, à la demande du premier ministre, faire enquête sur d'éventuelles indécidités commises par les ministres¹² ».

9. Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique: le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, Parti libéral du Canada, p. 87.

10. *Ibid.*, p. 90-91.

11. *Ibid.*, p. 91.

12. *Ibid.*

L'année suivant sa victoire électorale, Jean Chrétien nomme le premier conseiller en éthique du Canada. Le mandat principal lié à cette nouvelle fonction est d'aider le gouvernement libéral à redonner aux citoyens canadiens toute la confiance nécessaire pour que l'État et son gouvernement retrouvent la légitimité de gouverner.

Si ce dispositif a pu sembler intéressant *a priori*, il fut démontré que le lien structurel de ce dernier avec le bureau du premier ministre posera des problèmes de fonctionnalité, d'efficacité et d'intégrité à ce conseiller. Comme nous le verrons un peu plus loin, le conseiller en éthique, monsieur Howard Wilson, s'est souvent fait reprocher de manquer d'indépendance à l'égard de son patron. Certains ont même affirmé que ses interventions se sont essentiellement limitées à donner de la légitimité aux actions du premier ministre et de son entourage, et ce, même si certains comportements étaient considérés comme problématiques.

Il est important de préciser qu'une fois au pouvoir, les libéraux de Jean Chrétien n'ont fait aucune référence directe à l'éthique dans leur programme électoral. Pourtant, le gouvernement fédéral devra faire face à plusieurs scandales ou affaires qui ont mis en cause l'intégrité du gouvernement. Le premier ministre Chrétien a toujours pris une position critique à l'égard de ses accusateurs, défendant l'idée que la finalité des actions publiques de son gouvernement était toujours alignée sur de justes causes servant l'intérêt supérieur du pays. Ce n'est qu'en 2002, peu de temps avant son départ et après un long silence de près de huit ans sur les thèmes de « l'éthique, l'intégrité et la gestion des comportements des agents publics », que le premier ministre Jean Chrétien prend de « nouveaux engagements » et propose un plan d'action en huit points. Ces thématiques n'étaient certainement pas des sujets de prédilection pour ce premier ministre. Or les enquêtes du journaliste Daniel Leblanc et de la vérificatrice générale du Canada l'obligèrent à s'investir dans ce dossier. En décembre 1999, Daniel Leblanc, journaliste au *Globe and Mail*, écrit ses premiers articles sur les pratiques douteuses du gouvernement au pouvoir. Ces articles mèneront la vérificatrice générale du Canada, madame Sheila Fraser, à faire enquête au printemps 2002 sur l'octroi de trois contrats à la firme de communication Groupaction. Son rapport spécial a sans contredit forcé le premier ministre Chrétien à annoncer des mesures en matière d'éthique et de gestion des comportements. Le plan d'action de ce dernier, même s'il ne répondait pas directement aux écueils que soulevait ce début de scandale, était composé de lignes directrices s'appliquant

à tous les membres du Conseil des ministres¹³ et de mesures s'appliquant à d'autres agents publics (députés, sénateurs, lobbyistes, candidats politiques, fonctionnaires)¹⁴.

Puis, en 2003, un scénario similaire se répète. La vérificatrice générale présente au Parlement un rapport très attendu. Ce rapport comprend quatre chapitres sur l'éthique et la gestion des comportements, dont trois qui touchent directement ou indirectement le scandale des commandites. Toujours en 2003, elle présente un rapport spécial sur les activités du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (affaire Radwanski). En réaction à ces multiples rapports de la vérificatrice, le premier ministre Jean Chrétien présente alors une réforme démocratique. L'une des principales composantes est le projet de loi C-24 qui prévoit une modification de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ce projet de loi interpelle plus spécifiquement le financement politique. Les dispositions de cette loi touchent en effet la divulgation des recettes et des dépenses des partis politiques, le plafonnement des dépenses électorales, la révision du financement public (subvention) et, surtout, «imposent des limites strictes aux contributions qui pourront être versées aux partis politiques fédéraux. Les dons provenant des entreprises et des syndicats, jusqu'à présent illimités, seront désormais plafonnés à 1 000 \$ par parti par année. Pour les particuliers, le seuil s'établira à 5 000 \$ par année¹⁵».

Tout comme le programme en sept points de Brian Mulroney, cette fois le plan d'action en huit points de Jean Chrétien (en plein scandale des commandites et tout juste après l'affaire Don Boudria qui a trait au séjour de ce dernier au chalet du président du groupe Everest) ne laisse percevoir aucune conception globale d'un programme «d'éthique et de gestion des comportements» structuré et achevé. De toute évidence, ici encore, le plan d'action visait *a priori* à résorber la crise de confiance des Canadiens envers le gouvernement en misant sur une réduction potentielle des conflits d'intérêts. Cette crise de confiance avait d'ailleurs été décuplée avec les multiples scandales survenus durant les dix années au pouvoir de Jean Chrétien: le scandale du Shawinigate, le scandale à la Direction des ressources humaines du

13. *Guide du ministre et du secrétaire d'État – Lignes directrices régissant les rapports ministériels avec les sociétés d'État – Lignes directrices régissant les activités ministérielles à des fins politiques personnelles.*

14. *Code de conduite pour les députés et sénateurs – Modifications à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes – Renforcement de la législation régissant le financement des partis politiques et des candidats – Mécanismes de responsabilisation de la fonction publique à l'égard de la gestion des fonds publics – Nouvelles procédures pour la nomination du conseiller en éthique (avec consultation des chefs des partis d'opposition).*

15. Société Radio-Canada (2003). *Victoire de Jean Chrétien aux Communes*, 12 juin, site Internet des nouvelles.

Canada, le scandale au Commissariat à la protection de la vie privée, le scandale dans la gestion du Programme d'enregistrement des armes à feu et bien sûr le scandale des commandites.

Dans le communiqué annonçant ce plan d'action, la question de la confiance des citoyens s'avère centrale. Le communiqué débute comme suit: «Le premier ministre Jean Chrétien a annoncé aujourd'hui de nouvelles lignes directrices régissant les rapports entre les ministres et les sociétés d'État, de même que des lignes directrices régissant les activités ministérielles à des fins politiques personnelles¹⁶».

Comme dans le cas de Brian Mulroney, l'intervention tardive de Jean Chrétien en matière d'éthique publique n'a rien à voir avec une posture de leadership éthique. Ici aussi, on doit préciser que c'est le contexte de l'action publique qui fut déterminant. Encore plus qu'à l'ère conservatrice, les interventions de certains acteurs sociaux institutionnels – on pense ici aux interventions des partis d'opposition, des médias, mais aussi des acteurs institutionnels comme le Vérificateur général – ont fait avancer l'idée qu'il y a des comportements d'agents publics qui ne peuvent plus être tolérés et qu'il est donc essentiel d'institutionnaliser de nouvelles normes, de nouveaux processus et dispositifs afin que l'idée qu'il y ait des fautes en matière d'éthique gouvernementale ne fasse plus de doute. L'ère Chrétien, surtout à cause de l'ampleur du scandale des commandites, fut une époque névralgique non pas en termes d'avancement des politiques publiques dans le domaine de l'éthique gouvernementale, mais plutôt dans la structuration de l'éthique gouvernementale comme un problème public central qui fait consensus dans l'environnement social et qui oblige les gouvernements à produire une action adéquate. Le règne de Jean Chrétien nous démontre bien à quel point, dans certains domaines, il serait erroné d'attendre que l'élite politique assume le leadership face au changement.

L'ÈRE MARTIN

Expressément pour répondre à la crise de confiance liée aux scandales survenus durant le mandat de son prédécesseur, le premier ministre Paul Martin annonce, dès son entrée en fonction, la mise en place d'une multitude d'initiatives en matière d'éthique et de gestion des comportements. Étant donné la nature des scandales, la plupart des

16. Bureau du Conseil privé du Canada (2002). *Le plan d'action en huit points : la suite, les nouvelles lignes directrices à l'intention des ministres*, Ottawa, Conseil privé du Canada, 11 juin.

initiatives de Paul Martin visaient résolument un contrôle plus serré des dépenses publiques¹⁷. Par ailleurs, d'autres initiatives plus générales furent mises de l'avant : la création d'un Commissaire à l'éthique indépendant (pour les membres de la Chambre des communes) et la nomination d'un Conseiller sénatorial en éthique, de même que le renforcement du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ont aussi été annoncés.

Toujours pour répondre aux profondes critiques émises par la vérificatrice générale dans son rapport de 2003 sur le Programme des commandites (chapitre 3), les activités de publicité (chapitre 4) et la gestion de la recherche sur l'opinion publique (chapitre 5), Paul Martin annonçait en février 2004 un « train de mesures¹⁸ » visant à renforcer la transparence, la surveillance, la responsabilisation et la gestion dans tout le secteur public.

Une de ces mesures fut la mise en place d'une commission d'enquête indépendante – la commission Gomery. Cette commission d'enquête publique sur le Programme des commandites et les activités publicitaires fut sans aucun doute une initiative éthique importante. Le mandat de cette commission était de faire la lumière sur les activités douteuses soulevées par le rapport de 2003 de la vérificatrice générale (commandites, activités de publicité et gestion de la recherche sur l'opinion publique). Or au-delà de cet exercice de transparence et bien que cette commission n'avait pas de pouvoir légal, elle a joué un rôle essentiel en termes de diagnostic éthique et de recommandations de transformation des mœurs par l'intégration d'un plus grand souci éthique.

L'abondance de mesures mises de l'avant par le premier ministre Paul Martin soulève une question : ces mesures structurent-elles une véritable infrastructure de l'éthique fonctionnelle ? Comme ses prédécesseurs, Paul Martin a donné à la population l'espoir que la gestion

-
17. Mandat resserré pour la surveillance des dépenses gouvernementales par le Conseil du Trésor – Création d'un comité d'examen des dépenses gouvernementales (sous la présidence du Conseil du Trésor) – Obligation pour les contrôleurs ministériels d'autoriser les dépenses ministérielles – *Politique sur la « dénonciation préventive »* (le terme divulgation remplace désormais celui de dénonciation dans l'ensemble des documents fédéraux traitant de ce sujet).
 18. Renforcement du rôle de surveillance des comités de vérification des sociétés d'État – Projet de loi sur la divulgation d'actes fautifs au sein du secteur public – Nomination d'un avocat-conseil en matière de recouvrement de fonds – Commission d'enquête sur le programme des commandites (commission Gomery) – Rapport sur les changements proposés à la *Loi sur la gestion des finances publiques* – Rapport sur les changements proposés au régime de gestion de toutes les sociétés d'État – Rapport sur la responsabilité respective des ministres et des fonctionnaires et de l'interface entre ces derniers – Cadre de responsabilisation de gestion – Nouveau *Guide du sous-ministre – Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique*.

de l'appareil public ne serait plus jamais la même. Dans une allocution devant la Chambre de commerce de Québec, le nouveau premier ministre affirme que :

[...] ils [les Québécois] doivent savoir, hors de tout doute, que je suis personnellement et profondément engagé à changer rapidement et pour toujours la façon dont les choses se font à Ottawa. Un changement de culture au Parlement, où tous les membres, incluant les députés du gouvernement, sont maintenant encouragés et habilités à défendre leurs opinions et voter selon leur conscience. Un changement de culture au gouvernement, où nous avons déclenché une lutte sans merci contre le gaspillage et la mauvaise gestion, et où nous mettrons fin au copinage¹⁹.

Est-ce que les seize initiatives ont permis de rétablir le lien de confiance des citoyens envers l'État ? Il est permis d'en douter, car par-delà les discours qui énoncent un engagement politique, ce n'est que dans la mise en application effective d'un dispositif que l'on arrive à voir si ce dernier pourra répondre adéquatement au problème public qui est à la base de son développement. D'ailleurs, comme ses prédécesseurs, Paul Martin n'est pas arrivé à s'imposer comme un leader en matière d'éthique et d'intégrité. Plusieurs analystes et de nombreux citoyens canadiens lui reprocheront toujours son attitude dans la gestion de ses affaires privées, où il défendait le recours aux paradis fiscaux dans la gestion de ses affaires. Bien que légaux, plusieurs contribuables étaient choqués de voir que leur nouveau premier ministre pouvait justifier cette pratique particulière d'un côté et se dire, de l'autre côté, préoccupé par la bonne conduite des agents publics.

Par ailleurs, la défaite de Paul Martin aux mains des conservateurs ne peut être attribuée à ce manque d'éthique personnelle. Cette défaite est plutôt représentative de la perte de crédibilité des libéraux à la suite des dévoilements de ces nombreux scandales, dont l'important scandale des commandites, de l'ère Chrétien. Ces défaites confirment que l'éthique gouvernementale est maintenant un problème public légitime qui se doit d'être intégré dans la culture et la structure des institutions fédérales. On pourrait même dire que l'on est dans une étape charnière où ce dossier entre dans une phase de politisation et d'institutionnalisation.

19. Paul Martin (2004). *Allocution du premier ministre Paul Martin à la Chambre de commerce à Québec*, 17 mars.

L'ÈRE HARPER

Capitalisant sur les scandales qui ont marqué le règne du Parti libéral, les conservateurs s'engagent dans la course électorale en promettant de prendre en charge le très sérieux problème public que représentent les fautes comportementales des agents publics en général et des acteurs politiques en particulier, en annonçant haut et fort qu'ils vont « faire le ménage au sein du gouvernement²⁰ ».

En avril 2006, trois mois après son élection, le gouvernement conservateur de Stephen Harper dépose le projet de *Loi fédérale sur l'imputabilité* (projet de loi C-2) renommé en juin projet de *Loi fédérale sur la responsabilité*. Fidèle au programme électoral du Parti conservateur de la campagne de janvier 2006, ce projet de loi était accompagné d'un plan d'action qui proposait treize « nouvelles » mesures en matière d'éthique et de responsabilité²¹. Ces mesures n'étaient toutefois pas si « nouvelles » que cela, puisqu'elles visaient essentiellement à consolider certains éléments déjà présents au cœur de l'infrastructure de l'éthique déjà existante. Les termes « réformé » et « renforcé » sont des notions plus justes pour résumer l'esprit des propositions conservatrices. Tout cela démontre encore une fois que le travail de consolidation de l'infrastructure de l'éthique du gouvernement fédéral canadien s'inscrit dans un long processus qui, comme une course à relais, amène chaque gouvernement au pouvoir à s'inscrire dans le sillon et le prolongement des réformes précédentes. Ni l'innovation ni le leadership ne sont au rendez-vous du programme gouvernemental conservateur en matière d'éthique gouvernementale.

Malgré cela, il faut reconnaître que le projet de *Loi fédérale sur la responsabilité* rassemble pour la première fois plusieurs des éléments de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux. Ce rapatriement des initiatives et dispositifs au sein d'une même loi devrait avoir – l'histoire nous permettra d'en juger plus précisément – l'avantage de clarifier et de rendre plus cohérente l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens.

20. Parti conservateur du Canada (2005). *Loi sur la responsabilité fédérale: l'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens: faire le ménage au sein du gouvernement*, 16 p.

21. Réformer le financement des partis politiques – Interdire le versement de contributions secrètes aux candidats politiques – Renforcer le rôle du commissaire à l'éthique – Renforcer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes – Garantir la transparence de la budgétisation grâce à un directeur parlementaire du budget – Nommer des personnes qualifiées au gouvernement – Assainir l'adjudication des contrats gouvernementaux – Assainir les méthodes de publicité et de recherche sur l'opinion publique du gouvernement – Offrir une « vraie » protection aux divulgateurs – Renforcer la législation sur l'accès à l'information – Renforcer les pouvoirs de la vérificatrice générale – Renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères – Créer un poste de directeur des poursuites pénales.

Toutefois, force est de constater que la logique du contrôle et de l'hétérorégulation est dominante dans cette nouvelle loi. Comme nous le verrons, les modifications apportées par celle-ci concernent strictement les dispositifs normatifs et hétéronomes de l'infrastructure de gestion des comportements. Dès lors, la responsabilité dont parle le gouvernement Harper s'avère essentiellement bien plus une responsabilité de conformité qu'une responsabilité travaillée et souhaitée, relevant d'une maîtrise de soi des agents publics.

Cette nouvelle loi, qui a reçu la sanction royale en décembre 2006, impose la modification de plusieurs autres lois et provoque la transformation de plusieurs instances étatiques. Notons que l'un des points forts de cette loi se situe probablement au niveau du renforcement de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* qui prévoit la création d'un Commissaire au lobbying indépendant du gouvernement, mais lié au Parlement, ce qui confère à ce dernier un plus grand pouvoir d'enquête et qui assure une meilleure reddition de comptes. Par ailleurs, ces pouvoirs accrus sont accompagnés d'un mandat d'éducation publique qui consiste à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients, de même que les titulaires de charge publique aux activités de lobbying, à la *Loi sur le lobbying* et au rôle du nouveau commissaire au lobbying.

Depuis 2006, le gouvernement Harper se fait très discret en matière d'éthique gouvernementale. On sent bien que ce gouvernement a soufflé sur la braise de l'éthique au début de son premier mandat afin de profiter du capital politique à faire avec ce dossier chaud et populaire, mais il semble s'en éloigner une fois que ce dossier ne fait plus la manchette. On lui reproche énormément son manque de transparence dans la gestion des affaires publiques et même un certain changement pour la censure au nom de la raison d'État.

La seule mesure significative récente en matière d'éthique fut la nomination du commissaire Jeffrey Oliphant pour faire la lumière sur les relations entre l'ancien premier ministre conservateur Brian Mulroney et le lobbyiste Karlheinz Schreiber. Le commissaire a jugé la relation entre les deux hommes comme étant inappropriée, puisque le lobbyiste avait un accès direct au bureau du premier ministre qui ne saurait être jugé acceptable. Il a également jugé inapproprié la centaine de milliers de dollars en argent comptant que l'ancien premier ministre a reçus du lobbyiste. Le commissaire conclut que « Monsieur Mulroney a enfreint son propre code d'éthique, adopté en 1985 ».

DISCUSSION SUR LES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE GESTION DES COMPORTEMENTS

Ce tour d'horizon des diverses mesures proposées par les quatre derniers premiers ministres (Brian Mulroney, Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper) soulève *de facto* quelques questions : peut-on vraiment présumer que la multiplication des initiatives en matière de contrôle des comportements et des procédures peut à elle seule garantir une meilleure gouvernance démocratique ?

Brian Mulroney a annoncé un « train d'initiatives » dans un « programme en sept points », Jean Chrétien proposait, quant à lui, un « plan d'action en huit points », Paul Martin a tenté de séduire ses électeurs avec un « train de mesures » incluses dans un « plan d'action en seize points » et les conservateurs de Stephen Harper ont voulu impressionner la galerie avec une *Loi fédérale sur l'imputabilité* qui proposait « treize nouvelles mesures en matière d'éthique ». Ce flot d'annonces et de promesses était-il vraiment sérieux ? Y avait-il une volonté réelle de s'attaquer au problème public de l'éthique gouvernementale ? Est-ce qu'il y avait une volonté réelle de changer la culture politique à Ottawa ? Une volonté de changer la façon de gouverner ?

La simple lecture des principales annonces en matière d'éthique, de responsabilité, d'intégrité ou de gestion des comportements des quatre derniers premiers ministres du Canada nous permet d'affirmer que les mesures mises de l'avant par chacun étaient souvent similaires. Les gouvernements successifs n'ont fait que resservir, avec quelques ajustements, les propositions de leur prédécesseur. Aucune vision globale et générale n'a véritablement traversé les programmes en matière de gestion des comportements annoncés depuis le milieu des années 1980, le dossier a cheminé au gré des scandales et des campagnes électorales. Lorsque l'on analyse les différents « programmes en matière d'éthique » qui furent proposés par les différents partis, on peut dire qu'il ne s'agissait que d'un cumul de différentes mesures indépendantes et juxtaposées qui tentaient de répondre de façon réactive à la conjoncture des événements du moment. Le but ultime de la politisation de ce problème public était de gagner la confiance des citoyens canadiens qui se faisaient de plus en plus cyniques à l'égard de la classe politique canadienne.

Il y a eu beaucoup d'improvisation dans le dossier de l'éthique et de la gestion des comportements des agents publics au cours des vingt dernières années. Par exemple, la *Loi fédérale sur la responsabilité* aurait pu constituer une action structurante pour le dossier de l'éthique gouvernementale. Pour ce faire, cette loi aurait pu être accompagnée d'une

vision claire, cohérente et intégrée des finalités et des moyens mis à la disposition du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements et être portée par une volonté politique explicite et constante (et non pas uniquement lors des campagnes électorales). Or, depuis l'adoption de la loi en décembre 2006, le gouvernement semble avoir mis sur la glace ce dossier, et semble même l'avoir effacé de son agenda politique. Comme si l'adoption d'une loi était le point culminant et final de l'action publique. Comme si l'énoncé normatif était un acte assez puissant et complet pour régler le problème public en soi!

Parallèlement à ces discours politiques parfois paradoxaux concernant leur orientation régulatoire, des instances indépendantes ont émis des recommandations très intéressantes sur le plan de la gestion des comportements des agents publics. Ces acteurs publics ont souvent joué des rôles névralgiques dans la reconnaissance de l'éthique gouvernementale comme un problème politique et placé ce dossier à l'agenda politique.

DES GARDIENS ET DES SAGES : LES RECOMMANDATIONS QUI FAVORISENT UNE PERSPECTIVE AUTORÉGULATOIRE DE L'ÉTHIQUE

Par-delà les discours des politiciens, trois acteurs publics importants ont fait des recommandations en matière d'éthique et de gestion des comportements et ont par conséquent encouragé son développement au sein de l'instance gouvernementale fédérale du Canada. Il s'agit du Bureau du vérificateur général du Canada, du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connue sous l'appellation commission Gomery). Sans évacuer du revers de la main les mécanismes hétérorégulateurs, ces trois instances encouragent l'administration publique fédérale à être proactive en matière d'éthique et favorisent le développement de mécanismes autorégulateurs pour assurer la gestion des comportements des agents publics. Il est important de noter que ces trois instances ont vite reçu un soutien qui leur a donné de la légitimité. Dans la première décennie des années 2000, tant la vérificatrice Sheila Fraser que le commissaire John Gomery ont été choisis Canadiens de l'année pour leur contribution à la bonification des institutions par des médias comme *L'Actualité* et *McClain's*. Ils ont été des figures médiatisées fort respectées par les citoyens canadiens. Pour sa part, John Tait a vite reçu le soutien des agents publics fédéraux, car son rapport donnait une lecture juste du climat organisationnel devenu problé-

matique avec l'arrivée du nouveau management public. Il est encore aujourd'hui une figure mythique de l'éthique fédérale et son influence se fait encore sentir lorsque vient le temps de proposer de nouveaux dispositifs de régulation des comportements.

RAPPORTS DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Depuis 1995, les vérificateurs généraux²² accordent une importance accrue aux questions d'ordre éthique, de responsabilité et d'intégrité. Dans son rapport de 1995, le vérificateur d'alors, Denis Desautels, insiste sur le fait qu'il existe deux manières de promouvoir des comportements « exemplaires » : l'une se fonde sur les règles et la conformité à ces règles, l'autre a trait aux valeurs clairement définies et aux actions qui encouragent leur actualisation. Dans cette optique, il pose deux types de balises propres à la gestion des comportements dans le secteur public : un grand principe, celui de l'intérêt public, ainsi que des valeurs définies et comprises par tous.

Conséquemment, le vérificateur général, au fil de ses rapports, développe une approche de régulation des comportements de type autorégulatoire en complémentarité avec des mécanismes hétérorégulateurs. Dans son rapport de 2000, il propose un plan d'action où un rôle accru est donné au leadership, au dialogue, aux valeurs et à la responsabilité. Dans ce rapport, il rappelle aussi toute l'importance de clarifier le concept de responsabilité (responsabilité ministérielle, responsabilité des fonctionnaires, responsabilité des gestionnaires).

Lorsqu'elle entre en fonction en 2001, Sheila Fraser poursuit son travail avec la même philosophie que son prédécesseur. Dans ses interventions, outre ses recommandations pour une clarification de la responsabilité étatique, elle reprend l'idée selon laquelle les valeurs du secteur public telles que l'équité, l'honnêteté, la probité et l'intérêt public sous-tendent une reddition de comptes publics et que, par conséquent, il s'avère fondamental que les agents publics respectent ces valeurs dans le cadre de leurs fonctions : « si les parties au processus [redditionnel] n'ont pas une notion commune de ces valeurs fondamentales, il y a peu de chance d'avoir un processus redditionnel efficace²³ ». Cette logique postule qu'une compréhension commune du

22. Denis Desautels de 1991 à 2001, Sheila Fraser depuis mai 2001.

23. Bureau du vérificateur général du Canada (2002). *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, chapitre 9.36.

sens que l'on accorde aux valeurs ainsi qu'un engagement personnel et collectif envers celles-ci favorisent la responsabilisation des agents publics: «plus les titulaires de charges publiques se sentent responsables du respect des valeurs du secteur public et de l'éthique, moins il est nécessaire de les expliciter dans des mécanismes redditionnels²⁴». Encore en 2006, madame Fraser réitérait son soutien à une conception préventive et autorégulatoire de l'éthique. Insistant sur l'importance de la formation sur les valeurs, elle rappelait aussi l'importance de l'exemplarité et de l'engagement de la haute direction de chaque organisme:

Il est primordial de continuer à insister sur l'importance que revêt la formation sur les valeurs et l'éthique afin que les fonctionnaires soient conscients de leurs responsabilités, qu'il s'agisse d'observer la loi, mais surtout de maintenir la confiance du public.

La formation ne règlera pas à elle seule cette question. Il faudra en effet que la haute direction de chaque organisme s'engage à encourager les employés, de manière visible et continue, à divulguer les cas de mauvaise conduite en protégeant la confidentialité et en prenant les mesures qui s'imposent. L'absence de leadership de la haute direction peut conduire à l'aggravation et à la persistance des problèmes et, éventuellement, au cynisme et à la méfiance²⁵.

Le Bureau du vérificateur général n'a pas de pouvoir de mise en œuvre pour faire avancer le dossier de l'éthique et de la gestion des comportements au sein du gouvernement fédéral. D'ailleurs, dans la plupart des cas, il agit en aval des situations problématiques. Cette situation ne l'empêche toutefois pas de faire des recommandations structurantes visant à améliorer l'efficacité et l'intégrité de l'administration publique. Son pouvoir moral est proportionnel à sa légitimité populaire; ainsi, plus ses rapports sont attendus et rapportés par les médias, plus il est difficile pour le gouvernement de rejeter ou d'ignorer ses recommandations.

Au fil du temps, le Vérificateur général a développé une expertise et surtout une certaine crédibilité en la matière. La multiplication des commandes gouvernementales spéciales, qui l'amène à faire des vérifications dès qu'il y a un soupçon sur le comportement déviant d'un agent public, est une preuve de plus que les gouvernements ont intégré son rôle stratégique en matière d'éthique gouvernementale. Il

24. *Ibid.*, chapitre 9.36.

25. Bureau du vérificateur général du Canada (2006). *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement: Questions d'une importance particulière*.

est devenu, bien involontairement sans doute, un important dispositif d'évaluation et de suivi du dossier de la gestion des comportements au fédéral.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique intitulé *De solides assises* et mieux connu sous le nom de Rapport Tait, en l'honneur de feu John Tait, a eu et a toujours une certaine influence sur la conception et le développement du dossier de l'éthique dans le secteur public canadien. Comme le constate le directeur sortant du Bureau des valeurs et de l'éthique, Ralph Heintzman :

De solides assises place la question des valeurs dans la fonction publique en plein cœur du débat sur la réforme de la fonction publique : il [le Rapport Tait] a modifié le discours de la fonction publique sur un certain nombre de questions – depuis la prestation des services jusqu'aux rouages gouvernementaux en passant par le contrat d'emploi dans la fonction publique – d'une manière pratiquement sans précédent dans les démocraties parlementaires²⁶.

La publication de ce rapport en 2000 marque en effet le début d'une longue réflexion sur l'éthique et les valeurs dans un contexte de changement et de renouveau de la fonction publique canadienne. Son message sans doute le plus important est le suivant : partout dans le secteur public il faut poursuivre la réflexion et engager un dialogue continu sur l'éthique et les valeurs.

Le Groupe de travail a d'abord constaté le cynisme des fonctionnaires face à l'écart permanent entre les intentions formulées et la réalité vécue. Aux yeux de ces auteurs, il s'avère fondamental que les valeurs soient non seulement connues, mais vécues au quotidien par l'ensemble des membres de la fonction publique. C'est ici que prend toute l'importance du Rapport Tait puisqu'il vise explicitement à redécouvrir et à comprendre ces valeurs fondamentales du secteur public pour favoriser leur actualisation dans toutes les facettes du travail. Dès

26. Ralph Heintzman (2001). «De solides assises: valeurs et éthique pour la fonction publique de demain», *Isuma*, vol. 2, n° 1, printemps, <http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman_f.shtml>, consulté le 7 octobre 2004.

lors, une importante clarification des valeurs s'est imposée de manière à mieux composer avec le changement et à assurer le renouvellement du secteur public.

Les auteurs ont proposé une interprétation du système de valeurs inhérent au secteur public canadien. Selon eux, quatre grandes familles de valeurs forgeraient cette constellation de valeurs: les valeurs éthiques, démocratiques, professionnelles et humaines, tandis qu'un principe fondamental guiderait l'ensemble de ces valeurs, soit servir la démocratie. Ce principe devrait en tout temps orienter les décisions et les actions des agents publics:

Il est également d'une importance primordiale que les fonctionnaires à tous les échelons comprennent que la principale valeur de la fonction publique est de servir la démocratie, qu'aucune autre ne doit la supplanter et que l'exécution fidèle des décisions démocratiques à la suite de conseils professionnels et de délibérations démocratiques, est la raison d'être de la fonction publique et qu'il ne peut être question de remplacer ces décisions par d'autres définitions quelconques de l'intérêt public²⁷.

Considérant le contexte de changement de l'administration publique fédérale, les membres du Groupe de travail ont aussi constaté l'existence de certains conflits entre les valeurs anciennes et les valeurs nouvelles. Ces deux catégories de valeurs sont respectivement associées à deux écoles de pensée, celle de l'administration publique et celle de la gestion publique. Dans un contexte où l'organisation du secteur public suit les préceptes de la théorie de l'administration publique, les valeurs traditionnelles telles que la neutralité et la loyauté doivent être priorisées. Ce sont elles qui assurent le respect des procédures, de la hiérarchie et des orientations politiques propres à une administration publique démocratique de type bureaucratique.

Les valeurs nouvelles, quant à elles, rejoignent l'école de la gestion publique et le nouveau management public qui lui est associé. Ici, le recours aux règles et aux procédures est délaissé au profit d'une plus grande implication et autonomie des individus dans les processus décisionnels. Pour soutenir cette nouvelle façon de travailler, de nouvelles valeurs, telles que l'innovation, le travail d'équipe et le leadership, sont privilégiées.

27. John Tait (1995). *De solides assises: Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, p. 19.

Dans un contexte de changement où le secteur public se réfère aux deux écoles de pensée²⁸, un défi de taille s'impose: celui d'apprendre à vivre avec les tensions entre les anciennes et les nouvelles valeurs. Émettant certaines réserves, le Groupe de travail insiste sur le fait que les deux modes de gestion, avec leur ensemble axiologique respectif, sont complémentaires et essentiels à la gestion publique contemporaine:

La façon de voir la «gestion publique» avec l'accent qu'elle met sur «l'utilisateur», sur «l'abonné» ou sur le «client» comme principal point de référence mène dans une direction atomistique; la façon de voir de «l'administration publique» mène dans une direction holistique. Il y a une tension indéniable entre les deux, mais les deux sont nécessaires²⁹.

Le Rapport Tait ne constituait pas une finalité en soi. Ces auteurs ont voulu amorcer un dialogue continu au sein de la fonction publique canadienne. Ils ont souhaité que le dialogue sur les valeurs se perpétue. Malheureusement, plutôt que de retenir l'esprit de ce rapport, le Conseil du Trésor a choisi de cristalliser certaines de ces valeurs dans un *Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique* pour en faire un outil hétérorégulatoire supplémentaire dont la pertinence demeure à confirmer.

La création du Bureau des valeurs et de l'éthique était intimement liée aux recommandations du Rapport Tait. Dans ses premières années d'existence, cette instance s'appuyait presque uniquement sur ses recommandations et adoptait la philosophie de ce Groupe de travail. Le dialogue, la réflexion et les valeurs étaient au cœur des préoccupations de ce Bureau. Mais avec des dossiers tels que le harcèlement moral et la dénonciation, l'orientation hétérorégulatoire a pris une importance plus marquée. Cela dit, à leur niveau, plusieurs

28. Le débat axiologique entre ces deux écoles de pensée ne peut se dissocier de l'avènement du nouveau management dans la gestion des affaires publiques. Les théoriciens de l'administration publique ont souvent fait ce type de parallèle: «rationalité managériale» par opposition à «rationalité juridique» (Chevalier et Loschak (1982). *Science administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence); «valeurs bureaucratiques» telles que l'économie, l'efficacité et l'efficacité, par opposition à «valeurs politiques» telles que la représentation, l'imputabilité et la sensibilité (J.E. Hodgett (1983). «Implicit values in the administration of public affairs», dans Kenneth Kernaghan (dir.), *Canadian Public Administration: Discipline and Profession*, Toronto, Butterworths, p. 29-41); «valeurs économiques ou bureaucratiques» (celles des hauts fonctionnaires) par opposition à «valeurs politiques ou démocratiques» (celles des politiciens) (Adrien Payette (1994). «Éléments pour une conception du management public», dans Roland Parenteau (dir.), *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 3-24).

29. John Tait (1995). *De solides assises: Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, p. 37.

organisations ont mis en place des démarches d'éthique organisationnelle³⁰. Inspirées du Rapport Tait, ces démarches mettent les valeurs et le dialogue au cœur de leur approche.

RAPPORTS DE LA COMMISSION GOMERY

Les recommandations et l'impact de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connue sous l'appellation commission Gomery) se rapprochent à certains égards des énoncés et de la portée du Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs (Rapport Tait). Bien que la commission Gomery ait été instiguée par le gouvernement et que le Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs fut une commande du Secrétariat du Conseil du Trésor, rappelons que ces deux initiatives sont des structures éphémères et ponctuelles.

Précisons également qu'elles ont eu recours à des méthodes d'analyse distinctes. En effet, l'analyse du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique repose sur la consultation des membres de l'appareil étatique, alors que celle de la commission Gomery repose sur les déclarations de témoins devant cette commission d'enquête, une courte tournée de consultation auprès des citoyens et une série de mandats octroyés à des experts de l'administration publique. Toutefois, ils ont tous les deux fait un travail de diagnostic important relativement à la gestion des comportements des agents publics.

Par ailleurs, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique avait un mandat de « compréhension ». L'objectif était de connaître et de comprendre le système de valeurs du gouvernement fédéral puis de faire des recommandations en vue de favoriser l'actualisation des « bonnes » valeurs au sein de l'appareil étatique. Le mandat de la commission Gomery en était un, d'abord et avant tout, de « transparence ». Celle-ci devait faire la lumière sur certaines « activités douteuses » du gouvernement libéral. Malgré ces mandats bien différents, les recommandations de ces deux initiatives se rejoignent et favorisent la perspective autérologatoire de l'éthique.

30. Pour ne citer que ceux-ci, le ministère de la Défense du Canada, la Gendarmerie royale du Canada ainsi que le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada ont depuis quelques années entrepris des démarches éthiques au sein de leur organisation.

Alors que le premier rapport de la commission Gomery³¹ fait la lumière sur la responsabilité des intervenants dans le scandale du programme de commandites et des activités publicitaires, le second formule 19 recommandations importantes pour le développement de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux³². L'objectif central de ces recommandations était de clarifier le jeu des responsabilités entre les agents publics afin que chacun s'en tienne à ses responsabilités et que ceux-ci soient obligés de rendre des comptes sur la façon dont ils ont assumé ces dernières devant les instances parlementaires attitrées.

Bien entendu, les recommandations émises par le juge Gomery n'ont pas été toutes retenues dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Entre autres, cette loi n'aborde pas de façon explicite la question de la responsabilité ministérielle, concept au cœur du scandale des commandites et au cœur de plusieurs recommandations du juge Gomery. En contrepartie, cette loi donne suite à la plupart des recommandations portant sur le lobbyisme, notamment en accordant une indépendance au directeur des lobbyistes (qui devient commissaire au lobbying) et en lui octroyant des pouvoirs d'enquête et d'exécution plus importants.

Ce bref tour d'horizon des principales instances et initiatives qui ont fait des recommandations en matière d'éthique illustre une vision aux logiques souvent opposées, mais en même temps complémentaires de la régulation des comportements. Entre des discours ambitieux et souvent « paternalistes » des hommes politiques et des recommandations plus progressistes visant la responsabilisation de l'appareil étatique de certaines instances influentes en matière d'éthique, une infrastructure de gestion des comportements s'est tout de même développée. Nous croyons qu'il y a eu des tensions et des interactions entre des acteurs publics ayant des mandats de gardiens des bonnes conduites et de la bonne gouvernance publique et les élus. C'est cette dynamique de l'action publique qui a fait cheminer le dossier de l'éthique gouvernementale au gouvernement fédéral canadien tout au long des dernières décennies. Voyons maintenant quelles sont les principales caractéristiques de cette infrastructure.

31. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2005). *Qui est responsable? Synopsis*, 82 p.

32. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2006). *Rétablir l'imputabilité: recommandations*, p. 219-224.

L'INFRASTRUCTURE DE GESTION DES COMPORTEMENTS DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Afin de pousser plus loin notre analyse de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien, nous allons étudier plus en détail les différents dispositifs de ladite infrastructure de régulation des comportements. Pour ce faire, nous avons classé les dispositifs de régulation selon une grille d'analyse inspirée des principales catégories définies par l'OCDE et selon l'approche réglementaire dont ils relèvent. Aux fins de notre étude, deux éléments de l'infrastructure «éthique» de l'OCDE n'ont pas été retenus, soit : une société civile active et de bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique. Ces critères sont certes importants, mais ils nous auraient amenés sur des terrains trop éloignés de l'objet d'étude de la présente section, soit les dispositifs internes de régulation des comportements. Quant à l'engagement politique, à l'instar de l'OCDE nous convenons qu'il s'agit d'un élément fondamental de cette infrastructure ; c'est pourquoi nous y consacrons plusieurs lignes au début de notre texte.

Nous avons qualifié les autres éléments de l'infrastructure de l'OCDE en fonction du pôle réglementaire auquel ils se rapportent. Conséquemment, la portion hétéronome de cette infrastructure comprend un cadre juridique en matière de gestion des comportements des agents publics, des codes de conduite pour les différentes catégories d'agents publics, des mécanismes pour assurer la transparence des activités gouvernementales de même que des structures de contrôle. Cette régulation hétéronome est quant à elle appuyée par la mise en place d'initiatives autorégulatrices telles que des organismes de coordination des questions éthiques ou des mécanismes de socialisation professionnelle. La superposition de notre modèle théorique de la régulation des comportements et du modèle de l'OCDE nous permet de qualifier les éléments du modèle de l'OCDE selon qu'ils s'apparentent à un mouvement hétérorégulatoire ou autorégulatoire et, ultimement, de classer les éléments de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements pour démontrer l'importance de l'approche hétérorégulatoire au sein de celle-ci.

Bien entendu, une vaste analyse historico-institutionnelle et historico-normative nous aurait permis de mieux comprendre les subtilités de l'évolution de la régulation des comportements au sein du gouvernement canadien et des enjeux en présence. Ceci étant dit et compte tenu des ressources limitées dont nous disposons, nous avons restreint notre étude à l'infrastructure de gestion des comportements telle qu'elle nous est apparue aux derniers moments de notre étude.

Nous ferons une légère exception en faisant un bref historique de la mutation du conseiller en éthique vers un commissaire à l'éthique, puisqu'il s'agit d'une des pièces maîtresses de cette infrastructure.

Afin de comprendre l'essentiel de la démarche gouvernementale, nous n'avons retenu que les éléments centraux de cette infrastructure. Nous avons exclu une multitude de directives du Conseil du Trésor qui donnent lieu à diverses politiques internes (p. ex., politique sur la vérification interne, sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, l'important cadre de responsabilisation de gestion et le processus d'évaluation qui lui est rattaché, etc.), de lignes directrices (p. ex., lignes directrices sur les responsabilités des dirigeants de la vérification, sur l'accès à l'information, etc.), de processus (processus de nomination, de dotation, etc.), de directives (directives sur les dirigeants ou les comités de vérification interne, etc.), de normes de toutes sortes, de formations ou autres activités de sensibilisation et de développement. Tous ces éléments ont certes des impacts significatifs en termes de régulation des comportements et participent à l'actualisation effective de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics. Toutefois, compte tenu de leur nombre, nous avons choisi de ne pas les retenir. Nous croyons qu'il n'était pas nécessaire de le faire dans la mesure où notre objectif premier est non pas de faire un portrait exhaustif de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien, mais bien de la comprendre dans sa globalité.

Nous avons aussi limité l'infrastructure de gestion des comportements aux mécanismes et structures régulateurs qui se rapportent aux instances législatives et exécutives du gouvernement canadien. Par conséquent, tous les éléments relatifs au domaine judiciaire ont été écartés de l'infrastructure que nous examinons : code de déontologie pour les tribunaux administratifs, procédures de nomination des juges, principes de déontologie judiciaire pour les juges, commissaire à la magistrature judiciaire, etc.

Enfin, l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics que nous voulons cerner se limite aux mécanismes et initiatives « métaorganisationnels » et, par conséquent, ne tient pas compte des diverses démarches éthiques développées au sein des organisations (démarches portant sur la mission, la vision et les valeurs, programme ou plan d'action en matière d'éthique, formations, groupes de discussion, conférences sur l'éthique, modes de gestion éthiques, comité d'éthique, etc.).

L'infrastructure de gestion des comportements que nous présentons n'est donc pas exhaustive. Par contre, nous croyons que les éléments que nous avons retenus représentent les éléments fondamentaux de la mise en œuvre des orientations politico-administratives en matière de régulation des comportements et qu'ils sont suffisants pour permettre une compréhension globale de l'approche gouvernementale en matière d'éthique et de gestion des comportements des agents publics.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'engagement politique s'avère un élément fondamental dans l'évolution du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements. Nous ne reviendrons pas sur les détails de ces engagements que nous avons présentés au début de ce texte. Nous affirmerons seulement que ces engagements, qu'ils visent l'autorégulation ou l'hétérorégulation des comportements des agents publics, chapeautent l'infrastructure canadienne de gestion des comportements. Les premiers ministres canadiens ont pris plusieurs engagements en matière d'éthique, d'intégrité et de responsabilité au fil des ans. Leurs engagements n'ont malheureusement pas toujours été accompagnés de leur exemplarité et des ressources nécessaires à leur actualisation pleine et entière.

Au même titre, les deux Chambres du Parlement, la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que les multiples comités qui en font partie, manifestent, par leur participation et leur engagement en matière d'éthique, un leadership fondamental sur le développement de cette infrastructure. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont aussi des organismes centraux qui jouent un rôle capital dans l'orientation de l'infrastructure canadienne en matière de gestion des comportements des agents publics. Les engagements administratifs de ces organismes centraux se traduisent par des mesures visant à développer et à rendre opérationnelle l'infrastructure de gestion des comportements, ainsi que par l'allocation et la répartition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures. C'est donc à partir de ces engagements politiques et administratifs que s'est construite l'infrastructure de gestion des comportements que nous connaissons aujourd'hui et que nous examinons maintenant.

DES MÉCANISMES HÉTÉRORÉGULATOIRES

L'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral comprend un important cadre juridique, des mécanismes pour assurer la transparence, des codes de conduite pour les différentes

catégories d'agents publics ainsi que des organismes de surveillance et de contrôle, lui attribuant ainsi un caractère hétérorégulateur non négligeable.

Cadre juridique

Le cadre juridique de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens, de par sa fonction de contrôle, recueille l'ensemble des lois et des règlements qui définissent les normes de conduite des serviteurs de l'État et en assurent le respect au moyen des systèmes de surveillance, de contrôle et de poursuite. Le cadre juridique canadien est à cet effet assez complexe. Il s'adresse non seulement aux fonctionnaires et aux élus, mais à l'ensemble des intervenants qui interagissent avec l'État (par exemple les lobbyistes) et touche diverses problématiques telles que le financement des partis politiques, l'accès à l'information ou le fonctionnement de l'administration publique.

Le cadre juridique de cette infrastructure est composé principalement des lois suivantes: *Loi sur la responsabilité* (2006); *Loi sur les conflits d'intérêts* (2006); *Loi sur le Parlement*; *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (nomination, dotation); *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*; *Loi sur l'accès à l'information*; *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*; *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (Loi sur le lobbying, 2006)*; *Loi sur le financement des partis politiques*; *Loi sur la protection des divulgateurs (Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, 2006)*; *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*.

Codes de conduite

À ce cadre juridique très dense et très complexe, s'ajoute un important cadre déontologique. Lorsque l'OCDE parle de codes de conduite pratiques, c'est justement pour préciser l'importance de l'aspect pragmatique de ce type de code. Les codes de conduite doivent manifester une certaine précision quant aux comportements attendus, ils doivent être opératoires et adaptés aux problèmes de la réalité de leurs destinataires et, enfin, ils doivent être connus de leurs destinataires. À Ottawa, plusieurs codes de ce type ont été adoptés depuis 1985: *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (1985); *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (1985) (remplacé aujourd'hui par le *Code des valeurs et de l'éthique*); *Code de déontologie*

des lobbyistes (1997); *Guide pour les dirigeants d'organismes* (1999); *Politique sur les marchés* (1999); *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* (2001); *Guide du ministre et du Secrétaire d'État* (2002); *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique* (2002); *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'État* (2002); *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles* (2002); *Guide du sous-ministre* (2003); *Cadre de responsabilisation de la gestion* (2003); *Lignes directrices en matière de nominations, Politique de responsabilisation, Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation* (2003), mais des normes semblables en matière de dotation existaient dans les documents suivants: *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (1985); *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (2004); *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* (2005); *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* (2006); *Code de conduite pour l'approvisionnement* (2007).

Si l'on observe la chronologie du développement des codes de conduite applicables aux différentes catégories d'agents publics canadiens, on remarque une accélération de leur apparition à partir de la fin des années 1990. Ce constat nous permet d'affirmer qu'un important courant déontologique a marqué le développement de l'infrastructure de gestion des comportements depuis ces années. Il faut noter que ces codes ont pour la plupart fait l'objet d'améliorations et de rectifications au fil des ans.

Nous porterons ici une attention particulière au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Ce code est inclus dans le *Guide du ministre et du Secrétaire d'État*. Inspirée du Rapport Tait, la première partie de ce code émet les valeurs de la fonction publique. La seconde partie du code, nettement moins autorégulatrice, reprend les règles à observer. Il est aussi question des responsabilités des fonctionnaires, des administrateurs généraux et des cadres supérieurs ainsi que de celles du Conseil du Trésor et de l'agent d'intégrité de la fonction publique. Les agents publics sont tenus de respecter le code dans la mesure où il constitue une condition d'emploi.

Plus spécifiquement, les administrateurs généraux et les cadres supérieurs ont la responsabilité de faire preuve d'exemplarité, d'intégrer les valeurs dans leur organisation, d'informer les fonctionnaires que le code est une condition d'emploi, d'encourager le dialogue continu sur les valeurs et l'éthique, de mettre en place des mécanismes de soutien pour soulever, discuter et régler les questions liées

aux valeurs et à l'éthique, de déterminer les mesures qui permettront d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer la confidentialité dans les rapports produits.

Avec ce code, le Conseil du Trésor a quant à lui l'obligation d'offrir un service de soutien consultatif sur l'interprétation du Code et d'assurer le suivi de son application dans les ministères et organismes. Enfin, l'agent de l'intégrité de la fonction publique se voit attribuer le mandat de recevoir, consigner et examiner les divulgations d'actes fautifs (notamment les dérogations au Code de valeurs) et enfin de faire des recommandations aux administrateurs généraux.

Ceci étant dit, ce code de valeurs et d'éthique pose selon nous quelques problèmes. D'abord, la conception strictement hétéro-régulatoire du document et sa circonscription aux problématiques de conflits d'intérêts appauvrissent considérablement la portée que pourraient avoir l'éthique et les valeurs dans le cadre de la gestion des comportements des agents publics. Par ailleurs, l'obligation de respecter certaines valeurs sous peine de sanction nous apparaît dérisoire. Nous traiterons de cette problématique un peu plus loin, dans la section où nous abordons le mandat du commissaire à l'intégrité du secteur public.

MÉCANISMES POUR ASSURER LA TRANSPARENCE

L'infrastructure canadienne comprend beaucoup de mécanismes pour assurer la transparence. Ces mécanismes établissent les principes directeurs pour la conduite des affaires publiques, le contrôle des résultats et le respect des procédures. Plusieurs éléments du cadre juridique mentionnés au point précédent ont été développés en tenant compte de cet impératif de transparence. Aussi les codes, directives, politiques et lois ont très souvent un objectif d'une plus grande transparence dans les façons de faire de l'appareil étatique. C'est le cas, par exemple, de la *Loi sur la fonction publique*, de la *Loi sur le financement des partis politiques* ou de la *Loi sur la corruption des agents publics à l'étranger*.

Plus spécifiquement, la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit la mise en place d'un Commissaire à l'information et qui oblige les organisations gouvernementales à donner accès à toutes les informations auxquelles le public a droit, vise de facto la transparence des services gouvernementaux.

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, renommée *Loi sur le lobbying*, vise quant à elle à assurer une transparence dans le processus d'influence auprès de l'appareil étatique de même que dans le processus décisionnel gouvernemental. Le registre des lobbyistes permet de connaître les personnes ou les groupes de personnes qui tentent ou ont tenté d'influencer les décisions du gouvernement.

Par ailleurs, la majorité des organismes de contrôle et de mise en œuvre des programmes de gestion des comportements doivent rendre des comptes annuellement. L'obligation de reddition de comptes en termes de résultats vise à assurer la transparence du processus gouvernemental, notamment à l'égard du dossier de la gestion des comportements des agents publics. Certains d'entre eux doivent rendre des comptes directement au Parlement. C'est le cas du Commissaire à l'éthique, du Conseiller sénatorial en éthique, du Commissaire à l'intégrité du secteur public et du Commissaire à l'information.

Enfin, la *Politique sur la divulgation proactive* s'inscrit dans une perspective de transparence. Cette politique oblige tous les ministères à fournir les renseignements suivants: divulgation des frais de voyage et d'accueil (divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés); divulgation des contrats (publication obligatoire des contrats de plus de 10 000 \$); divulgation des reclassifications de postes (obligation de divulguer des renseignements concernant la reclassification des postes dotés à la fonction publique du Canada); divulgation des octrois de subventions et de contributions (divulgation proactive des octrois de subventions et de contributions supérieures à 25 000 \$).

Commissariat à l'information

Le commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement³³. Il enquête sur les plaintes qu'il reçoit concernant la négation potentielle par le gouvernement des droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette loi adoptée en 1983 confère aux citoyens canadiens le droit légal « d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales³⁴ ».

33. Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité* en 2006, le commissaire à l'information est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.

34. Commissaire à l'information, *Rapport annuel du Commissaire à l'information: 2005-2006*, p. 1.

Cette loi accorde généralement à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes d'informations. Comme le droit d'accès n'est pas absolu, il doit s'exercer en équilibre avec le respect de la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches nécessaires à l'élaboration des politiques. La recherche d'un tel équilibre implique donc certaines limites et exceptions à la loi.

Ces exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à l'accès public. Dès lors, des différends entre les demandeurs et les ministères peuvent facilement survenir. Lorsque les demandeurs d'informations sont insatisfaits, ils peuvent s'adresser au commissaire à l'information. Ce dernier examinera leurs plaintes lorsque ceux-ci soutiennent: qu'on leur a refusé les renseignements demandés; que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés; que la prorogation par le ministre du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée; que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable; que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes; qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi³⁵.

Par ailleurs, bien que le commissaire à l'information détienne un pouvoir d'enquête très vaste, il ne peut émettre des sanctions. Son pouvoir en est un uniquement d'influence et de persuasion. La solution négociée est par conséquent la voie privilégiée. Ultimement, lorsqu'il n'arrive pas à une solution négociée et lorsqu'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès, il peut demander l'intervention de la Cour fédérale.

Commissariat à la protection de la vie privée

Le commissaire à la protection de la vie privée est un haut fonctionnaire du Parlement et relève directement de la Chambre des communes et du Sénat³⁶. Il a la responsabilité de veiller à l'application et au traitement des plaintes reçues en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDÉ) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

35. *Ibid.*

36. Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité* en 2006, le commissaire à la protection de la vie privée est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.

Le commissaire a le pouvoir d'enquêter (de manière indépendante de la structure gouvernementale fédérale) sur les plaintes déposées par des personnes à l'égard du gouvernement fédéral et, dans certaines situations, à l'égard du secteur privé. De manière plus large, le commissaire s'assure que les ministères et organismes fédéraux assument leurs responsabilités en matière de traitement de l'information. Il a le « pouvoir de s'assurer que les organisations et les ministères fédéraux sont tenus responsables de leur pratique de traitement de l'information³⁷ ». Son rôle de surveillance l'amène à vérifier de façon aléatoire les pratiques de traitement de l'information dans les différentes juridictions fédérales.

À titre d'ombudsman, le commissaire n'impose pas de sanction, il règle les plaintes principalement par la négociation et la persuasion, en recourant à la médiation et à la conciliation. Il peut faire des recommandations sur l'amélioration des méthodes de traitement des renseignements personnels. Il a également le pouvoir de rendre publics ses recommandations et ses rapports. Dans certains cas, il peut, comme le commissaire à l'information, soumettre des dossiers à la Cour fédérale.

Outre son rôle de surveillance et d'enquête, le commissaire à la protection de la vie privée a un mandat d'information, de sensibilisation et de réalisation de recherches relativement aux renseignements personnels et à la protection de la vie privée³⁸.

STRUCTURES DE CONTRÔLE

Certaines structures comportent des fonctions de contrôle clairement définies. C'est le cas du Bureau du vérificateur général du Canada que nous avons abordé un peu plus tôt, du Commissaire à l'éthique, du Conseiller sénatorial en éthique, du Directeur à l'enregistrement des lobbyistes, du Commissaire à l'intégrité du secteur public, du Contrôleur général, de la Commission de la fonction publique et de l'Ombudsman de l'approvisionnement. Nous décrirons brièvement dans cette section chacune de ces instances à vocation de contrôle.

37. Commissariat à la protection de la vie privée, site Internet – *Foire aux questions*.

38. *Ibid.*

Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et Conseiller sénatorial en éthique

Le Bureau du commissaire à l'éthique s'avère être une instance fondatrice à bien des égards. Pour cette raison, nous nous attardons un peu plus longuement sur cette instance. Nous retracerons son évolution jusqu'à la création, en 2006, du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ainsi que du Conseiller sénatorial en éthique.

Bien que les auteurs du document *L'éthique dans le secteur public: rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, messieurs Michael Starr et Mitchel Sharp, aient recommandé dès 1984 la création d'un Bureau de l'éthique dans la fonction publique et d'un Conseiller en éthique, ce n'est que dix ans plus tard, sous le règne de Jean Chrétien, que l'on assiste à la nomination du premier conseiller en éthique du Canada en la personne de Howard Wilson.

Dans son application initiale, le Bureau du conseiller en éthique s'était vu attribuer deux grandes fonctions en relation avec les deux pôles du continuum de la régulation, l'hétérorégulation et l'autorégulation. La première fonction du conseiller en éthique, celle de surveillance, consistait à assurer l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ainsi que du *Code de déontologie des lobbyistes*. Sa deuxième fonction était de fournir des conseils sur des questions d'ordre éthique.

Le conseiller en éthique devait donc jongler avec des fonctions parfois contradictoires, celle de conseil et celle d'enquête/contrôle. Ce double mandat n'incitait aucunement les agents publics à consulter un conseiller avant de poser une action puisqu'ils savaient très bien que ce dernier pouvait les sanctionner et que, par conséquent, ils n'auraient aucune emprise réelle sur leurs décisions. Dès l'instant où le conseiller connaissait les situations problématiques, les agents publics perdaient leur autonomie décisionnelle.

L'autre grande faiblesse qui marquait le mandat du premier conseiller en éthique du Canada venait du fait qu'il relevait directement du premier ministre et que par conséquent son indépendance n'était pas assurée, surtout lorsqu'il devait surveiller ou enquêter sur les problématiques interpellant directement le premier ministre. L'affaire de l'Auberge Grand-Mère (Shawinigate) où le premier ministre Chrétien était soupçonné de conflits d'intérêts et d'abus de pouvoir démontre bien l'inefficacité d'un conseiller en éthique qui relève du premier ministre. Dans ce cas-ci, le conseiller en éthique ne s'était

appuyé que sur le cadre légal pour «blanchir» Jean Chrétien. Or, son rôle n'aurait pas dû être celui d'un conseiller juridique, mais bien d'un conseiller en éthique qui se questionne au-delà de la règle. S'il avait bien joué son rôle, le conseiller en éthique aurait dû, à tout le moins, être en mesure de convenir de «l'apparence» de conflit d'intérêts ou d'abus de pouvoir dans cette affaire³⁹.

En 2004, la *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada* abolit le poste de conseiller en éthique et le remplace par ceux de commissaire à l'éthique, de conseiller sénatorial à l'éthique et de directeur à l'enregistrement des lobbyistes (désormais commissaire au lobbying).

Afin de pallier la problématique de proximité avec le premier ministre, le commissaire à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique sont nommés après consultation du chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes ou du Sénat et après approbation par résolution de la Chambre ou du Sénat selon le cas.

Les responsabilités du commissaire à l'éthique et du conseiller sénatorial en éthique se ressemblent à bien des égards. Elles consistent, pour le premier, à administrer le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et, pour le second, à administrer le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Ces deux instances ont aussi la responsabilité d'émettre des avis-conseils (concernant l'application des différents codes) et de faire enquête afin de déterminer si un agent public visé par l'un des codes a respecté ses obligations.

Malheureusement, cette nouvelle structure entretient le vieux paradoxe qui avait été relevé à l'époque d'Howard Wilson. En effet, la double fonction d'avis-conseils et d'enquête persiste, limitant encore une fois l'efficacité et la crédibilité de ces instances. Une simple observation terminologique nous indique qu'une confusion conceptuelle demeure. En passant de conseiller en éthique à commissaire à l'éthique, nous avons cru à une volonté de rendre prédominant le rôle

39. Yves Boisvert et Hugo Roy, dans un article portant sur la crédibilité du conseiller en éthique du gouvernement du Canada, démontrent bien l'importance des institutions indépendantes pour la viabilité des sociétés démocratiques : « Dans des régimes démocratiques comme les nôtres, où l'exécutif a tendance à étendre ses pouvoirs, il est nécessaire d'avoir des institutions publiques qui viennent rappeler la nécessité de l'équilibre des pouvoirs. En ce sens, la multiplication de ces instances publiques indépendantes de nos gouvernements serait sûrement un moyen de revitaliser nos démocraties parlementaires et d'augmenter la transparence de l'action publique. En étant redevables uniquement au Parlement, ces institutions rétablissent l'équilibre des pouvoirs et redonnent à l'ensemble de nos élus un moyen de contrôle accru sur l'instance gouvernementale » (Yves Boisvert et Hugo Roy (2001). « Le conseiller en éthique du gouvernement fédéral canadien est-il crédible? », *Revue Éthique publique*, vol. 3, n° 1, p. 76-77).

d'enquête. Or, la lecture des responsabilités du commissaire à l'éthique et du conseiller sénatorial à l'éthique nous a permis de constater que les deux instances avaient les mêmes responsabilités, peu importe le titre qui leur était attribué. Alors, pourquoi avoir changé les titres si les fonctions restaient les mêmes ?

Enfin, mentionnons que le commissaire et le conseiller ont aussi un rôle d'éducation et de communication qui consiste, entre autres, à préparer et offrir la sensibilisation et la formation en éthique ainsi qu'à répondre aux questions du public et des médias à l'égard de leur champ de compétence.

Avec la *Loi sur la responsabilité* du gouvernement conservateur de Stephen Harper, la question des conflits d'intérêts reprend une position centrale. L'article 2 de la *Loi sur la responsabilité* promulgue la *Loi sur les conflits d'intérêts* donnant ainsi force de loi au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Cet article modifie en outre le titre du commissaire à l'éthique qui devient le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et lui confère un peu plus de pouvoir. Entre autres, le commissaire pourra désormais imposer des amendes aux contrevenants et examiner les plaintes du public. Quant au statut et aux fonctions du conseiller sénatorial en éthique, ils demeurent sensiblement inchangés.

Notons que pour la première fois, depuis l'adoption du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, une définition du concept de conflit d'intérêts est proposée. L'article 4 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* indique qu'« un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne⁴⁰ ».

En session de travail, le Comité sénatorial proposait d'ajouter les notions de conflit d'intérêts potentiel et de conflit d'intérêts apparent qu'il définissait ainsi :

Un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts potentiel lorsque sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou pourrait être influencée de

40. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2: Loi fédérale sur la responsabilité: résumé législatif*, LS-522F, p. 7.

façon irrégulière par celui de toute autre personne. Il se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il existe une perception raisonnable, qu'une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle doit avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doit avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne⁴¹.

Ces amendements sur les conflits d'intérêts potentiels ou apparents ont toutefois été rejetés par la Chambre. Malgré tout, l'article 6 précise « qu'il est interdit à un titulaire de charge publique de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts⁴² ».

Commissaire au lobbying

Dans la foulée de la transformation du Bureau du conseiller en éthique, le dossier du lobbying a été isolé en 2004, faisant l'objet d'une instance spécifique. Tout d'abord, la Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes a été créée. Elle faisait alors partie du secteur « fonction de contrôleur et administration » d'Industrie Canada. Le sous-ministre adjoint de ce secteur assurait l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes*.

Puis en septembre 2006, la Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes a été rebaptisée Bureau du directeur des lobbyistes et transférée au Conseil du Trésor. Parallèlement, les responsabilités du directeur des lobbyistes ont été séparées des responsabilités du sous-ministre adjoint d'Industrie Canada. Depuis, le directeur des lobbyistes est responsable de l'opérationnalisation du registre des lobbyistes ainsi que de l'élaboration et de l'application du Code de déontologie des lobbyistes.

Par ailleurs, lorsqu'une plainte est envoyée au directeur des lobbyistes ou lorsque des indices laissent croire qu'il peut y avoir infraction à la Loi ou au Code, le Bureau du directeur des lobbyistes peut exercer son pouvoir d'enquête : « le directeur peut enquêter sur des présumées violations du Code de déontologie et il doit, en vertu de la Loi, préparer un rapport qui sera déposé au Parlement par le registraire général⁴³ ». Il procède alors à un examen administratif et remet ses

41. *Ibid.*, p. 7-8.

42. *Ibid.*, p. 8.

43. Bureau du directeur des lobbyistes, site Internet.

conclusions au directeur des lobbyistes. Lorsque les motifs sont suffisants, ce dernier peut demander à la direction des enquêtes de faire enquête. Un rapport d'enquête est ensuite déposé devant les deux chambres du Parlement.

Enfin, le directeur des lobbyistes a le mandat d'émettre des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation au sujet de la Loi. Afin de favoriser la conformité des lobbyistes à la loi et au code qui leur sont applicables, le directeur des lobbyistes utilise plusieurs méthodes d'éducation et de sensibilisation qui s'orientent vers une perspective autorégulatoire de l'éthique: des communications directes avec les lobbyistes enregistrés; des séances de formation et d'information; des entrevues avec les médias; des conférences et des événements éducatifs; des présentations auprès d'employés et d'équipes de gestion des ministères; le dialogue avec d'autres compétences⁴⁴.

Mentionnons que c'est par l'intermédiaire du registraire général (ministre de l'Industrie) que se fait la reddition de comptes auprès du Parlement⁴⁵. Ainsi, bien que le Bureau du directeur des lobbyistes ait acquis une certaine indépendance, il est toujours lié au ministère de l'Industrie pour la nomination de son directeur et la reddition de comptes des activités de lobbying.

Les articles 65 à 80 de la *Loi sur la responsabilité* sanctionnée en décembre 2006 apportent des modifications majeures à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, en ce qui concerne notamment la divulgation, l'observation, l'application et l'indépendance du directeur des lobbyistes⁴⁶.

Voici les principales modifications mentionnées dans le résumé législatif du projet de loi C-2: *Loi fédérale sur la responsabilité*: donne à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* un nouveau titre, soit: *Loi sur le lobbying*, vraisemblablement parce que l'objectif est de réglementer les activités des lobbyistes et non pas uniquement de les superviser au moyen d'un système d'enregistrement; remplace le Bureau du directeur des lobbyistes par le Commissariat au lobbying, entité indépendante; attribue au nouveau commissaire au lobbying des pouvoirs accrus en matière d'enquête (sur l'application du Code et de la *Loi sur le lobbying*) et de production de rapports, certains outils d'application

44. Bureau du directeur des lobbyistes (2006). *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes: rapport annuel 2005-2006*, 36 p.

45. Bureau du directeur des lobbyistes, site Internet.

46. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2: Loi fédérale sur la responsabilité: résumé législatif*, LS-522F, p. 28.

de la loi, ainsi qu'un mandat d'éducation publique qui consiste tout spécialement à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique; interdit aux lobbyistes de prendre des engagements qui prévoient des honoraires conditionnels; interdit le lobbying aux anciens titulaires d'une charge publique désignée, c'est-à-dire ministres, membres de leur personnel, hauts fonctionnaires (sous-ministres et sous-ministres adjoints et toutes les personnes que le premier ministre désigne comme ayant été chargées de l'appuyer et de le conseiller pendant la période de transition qui s'est étendue entre l'élection et son assermentation⁴⁷) pour une période de cinq ans; impose aux lobbyistes des exigences plus strictes en matière de déclaration, surtout en ce qui concerne les rapports entretenus avec les titulaires d'une charge publique désignée; impose des amendes plus élevées pour une infraction à la *Loi sur le lobbying*; allonge le délai de prescription applicable aux poursuites par voie de procédure sommaire⁴⁸.

En accordant une plus grande indépendance au commissaire au lobbying, en lui conférant plus de pouvoir et, surtout, en lui conférant un mandat direct d'éducation publique, le dossier du lobbying se voit accorder un nouveau souffle avec la *Loi sur la responsabilité*. Le défi est de taille pour le commissaire. Il devra éduquer suffisamment les acteurs publics pour qu'ils soient conscients de la présence et des répercussions des activités de lobbying.

Commissaire à l'intégrité du secteur public

La création en 2001 du Bureau de l'intégrité de la fonction publique résulte de l'adoption de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail*. En 2003, le rapport de la vérificatrice générale sur les agissements du commissaire à la protection de la vie privée (l'affaire Radwanski)⁴⁹ incite le gouvernement à mettre en place un groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs⁵⁰. Le mandat de ce groupe de travail est d'étudier la question de la dénonciation en milieu de travail, la protection des dénonciateurs et

47. *Ibid.*, p. 33.

48. *Ibid.*, p. 29-38.

49. Bureau de la vérificatrice générale du Canada (2003). *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, septembre.

50. Le groupe était présidé par Kenneth Kernaghan (professeur de sciences politiques et de gestion de l'Université Brock) et comprenait les membres suivants: Hélène Beauchemin (présidente de HKBP inc.), Denis Desautels (directeur du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada), Merdon Hosking (président de l'Association

la possibilité de légiférer autour de cette question. À l'instar de la vérificatrice générale, le groupe de travail recommande un nouveau régime législatif de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, y compris pour les sociétés d'État.

En 2005, l'adoption de la *Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public*⁵¹, encadre le régime de divulgation d'actes fautifs. Une des caractéristiques les plus importantes de ce projet de loi est qu'il confère une plus grande indépendance à l'agent d'intégrité⁵². L'agent d'intégrité céda ainsi sa place au commissaire à l'intégrité du secteur public qui, en vertu de la nouvelle *Loi sur la responsabilité*, est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du Sénat et de la Chambre des communes. Relevant directement du Parlement (et non plus du ministre désigné), il jouit d'une plus grande indépendance et de pouvoirs d'enquête et d'exécution plus solides. Par ailleurs, son rôle reste toujours le même, celui de recevoir et d'enquêter sur les allégations faites par les fonctionnaires concernant les actes fautifs commis dans la fonction publique fédérale. En ce sens, il constitue une alternative extraministérielle permettant la tenue d'enquêtes neutres, confidentielles et indépendantes.

L'administrateur général de chaque organisme public est tenu d'établir des mécanismes de divulgation internes. Il doit aussi désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et de mettre en œuvre les mesures correctives requises (en conformité avec le Code de conduite du secteur public que le Conseil du Trésor est tenu d'établir); cet agent aura une portée plus large⁵³. Ces mesures visent à encourager prioritairement la divulgation à l'intérieur des organisations. Toutefois, les personnes qui le souhaitent

des gestionnaires financiers de la fonction publique) et Edward Keyserlingk (premier agent de l'intégrité de la fonction publique du gouvernement du Canada) (source: Communiqué de presse du Secrétariat du Conseil du Trésor, 29 septembre 2003).

51. Projet de loi C-11, loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public (*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* [titre abrégé]). <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-11/C-11_4/C-11_cover-F.html>, consulté le 20 octobre 2006.
52. Indépendance réclamée depuis la présentation du premier rapport annuel de l'agent d'intégrité en 2002 et recommandée par la vérificatrice générale du Canada dans son rapport de 2003.
53. « À l'heure actuelle, le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* s'applique uniquement à l'administration publique centrale du gouvernement fédéral. Le Code de conduite du secteur public fédéral s'appliquera non seulement à ces ministères et aux autres parties de la fonction publique du Canada énumérées à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, mais également aux organisations nommées aux annexes I.1, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, aux sociétés d'État et aux autres organismes publics nommés à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ». <<http://www.tbs-sct.gc.ca/faq/pdaf2-fra.asp>>.

peuvent désormais faire leur divulgation directement au commissaire, sans passer par leur supérieur hiérarchique⁵⁴. Cette nouvelle façon de faire doit en principe favoriser la divulgation de certaines situations lorsque les divulgateurs potentiels craignent de subir des représailles. Cette procédure s'inscrit dans la mission du commissaire de protéger les personnes qui divulguent de bonne foi des actes fautifs.

Avant même que cette nouvelle structure soit mise en place, elle a fait l'objet de révisions à la suite de l'adoption de la *Loi sur la responsabilité*. Ainsi, les mesures de protection des fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles sont améliorées et un tribunal indépendant de la protection des fonctionnaires divulgateurs a été institué. Il est important de noter ici le remplacement du terme péjoratif de dénonciateur par celui de divulgateur qui se veut plus proactif et plus « noble ».

Avant l'avènement de la *Loi sur la responsabilité*, les fonctionnaires qui s'estimaient victimes de mesures de représailles devaient s'adresser à la Commission des relations de travail de la fonction publique ou au Conseil canadien des relations industrielles. Désormais, c'est au commissaire à l'intégrité du secteur public (ou la personne désignée par lui) de faire enquête sur les allégations de mesures de représailles et, lorsque les allégations sont fondées, de négocier, au moyen de la conciliation, une entente avec les parties concernées. Lorsque le commissaire à l'intégrité du secteur public n'obtient pas d'entente, il peut transmettre le cas au nouveau tribunal indépendant de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Ce tribunal peut décider si un fonctionnaire a été réellement victime de représailles, ordonner des mesures correctives et voir à ce que des sanctions soient imposées aux personnes concernées⁵⁵.

La *Loi sur la responsabilité* vient donc structurer et judiciaireiser de façon plus robuste la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes fautifs. Ceci étant dit, compte tenu de la nature insidieuse et destructrice de certaines mesures de représailles, cette nouvelle législation ne peut garantir une protection intégrale des personnes. Conséquemment, on ne peut pas garantir aux fonctionnaires divulgateurs que ce processus est facile et qu'ils en sortiront indemnes. Nécessairement, ce type de situation est difficile et parfois très douloureux.

54. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2: Loi fédérale sur la responsabilité: résumé législatif*, LS-522F, p. 60.

55. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2: Loi fédérale sur la responsabilité: résumé législatif*, LS-522F, p. 61.

Sans vouloir tomber dans une discussion sur la protection des dénonciateurs/divulgateurs d'actes fautifs, nous ferons une brève critique d'un paradoxe que, selon nous, provoque l'application de ce cadre législatif sur la divulgation d'actes répréhensibles. Cette critique concerne l'introduction du *Code des valeurs et de l'éthique* dans le champ possible des actes répréhensibles. L'application du *Code des valeurs et de l'éthique* nous apparaît *a priori* comme étant problématique. En théorie, le commissaire à l'intégrité du secteur public a le droit et la responsabilité d'intervenir en cas de dérogation au *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique*. Or, le premier chapitre de ce code est un énoncé des valeurs de la fonction publique. Outre le fait que les valeurs qui y figurent ne soient pas clairement définies, nous croyons qu'elles peuvent facilement être conflictuelles, que ce soit entre elles ou avec des règles et des normes en vigueur au sein des organisations publiques fédérales. Jusqu'à présent, aucune requête de ce type n'a été faite, mais si tel était le cas, le commissaire à l'intégrité pourrait-il intervenir? Aura-t-il les moyens de le faire? Par ailleurs, ne risque-t-il pas d'y avoir une multiplication de ce type de requêtes? L'adoption éventuelle du nouveau code devrait, en principe, réduire ces imprécisions. Reste à savoir si le Secrétariat du Conseil du Trésor sera en mesure de remplir cet important défi.

Malgré tout, cette structure concernant la divulgation se consolide et prend beaucoup d'ampleur avec la nouvelle loi et présente certes des possibilités intéressantes. Il s'agit d'une nouvelle structure qui prend ancrage dans une structure déjà existante et qui est en constante évolution depuis sa création en 2001. Dans son rapport annuel 2008-2009 intitulé «Informer. Protéger. Prévenir: bâtir ensemble la confiance – une responsabilité partagée», la commissaire à l'intégrité, madame Christiane Ouimet, adopte une posture nettement «autorégulatoire» en privilégiant les approches de gestion de risque (chapitres 1 et 2) et la prévention (chapitre 5). En conséquence, le discours de la commissaire vise à responsabiliser l'administration publique de manière à réduire les possibilités d'actes répréhensibles et par le fait même le nombre de divulgations possibles. L'orientation donnée par madame Ouimet à cette nouvelle institution fait maintenant de cette instance un des dispositifs autorégulateurs les plus importants de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements.

Contrôleur général

En 2004, après de multiples scandales, le gouvernement libéral de Paul Martin rétablit, à titre d'instance indépendante au Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général. Son rôle est de faire en sorte que les ministères se conforment aux politiques du Conseil du Trésor et d'assurer une gestion rigoureuse des fonds publics. Le Bureau du contrôleur général, comme son nom l'indique, a une fonction de contrôle bien ciblée. Toutefois, contrairement aux autres organismes de surveillance, il intervient principalement en amont des actions des agents publics. En ce sens, malgré son caractère hétéronome explicite, cette instance se situe plus près de la visée préventive de l'éthique que les autres instances que nous avons abordées. Alors qu'il commentait la nomination du contrôleur moderne, le ministre des Finances Ralph Goodale rappelait la visée préventive de ce bureau : « nous devons offrir une gestion honnête, efficace et solide sur le plan éthique. Nous avons besoin d'une solide fonction de contrôleur interne et de vérification efficace, opportune. Et, de plus, nous avons besoin d'une surveillance et d'une responsabilisation politique judicieuses⁵⁶ ». Plus spécifiquement, le contrôleur général est « responsable à l'échelle du gouvernement de fournir une orientation fonctionnelle et d'assurer la gestion financière et la vérification interne⁵⁷ » et ses principaux objectifs sont de renforcer la vérification interne et la gestion financière.

Bien que cette instance témoigne d'un souci préventif, son caractère hautement hétérorégulateur nous oblige à nous demander si le rétablissement de cette instance favorise la responsabilisation des agents publics. Il est permis d'en douter. L'histoire des administrations publiques nous a bien démontré que la multiplication des procédures et des contrôles a plutôt un effet déresponsabilisant auprès des individus.

Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique veille à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Cette loi confère à la Commission de la fonction publique le pouvoir exclusif de faire des nominations dans tous les ministères et organismes où aucun pouvoir de dotation n'a été confié par une loi particulière. Par conséquent, cette

56. Secrétariat du Conseil du Trésor (2004). *Des ministres accueillent la nomination du nouveau contrôleur général*, Communiqué, 6 mai.

57. Bureau du contrôleur général, site Internet.

structure de contrôle s'applique spécifiquement aux enjeux liés aux processus de nomination et de dotation. Plus spécifiquement, la Commission de la fonction publique assume les responsabilités suivantes : faire des nominations externes et internes à la fonction publique selon le principe du mérite ; édicter des règlements, élaborer et administrer les processus et établir des normes ; mener des enquêtes ; vérifier et surveiller les activités de dotation ; appliquer certains articles de la LEFP portant sur les activités politiques des fonctionnaires ; prévoir des exemptions à l'application de la LEFP ; faire rapport au gouverneur en conseil sur les questions liées à l'application de la LEFP et présenter au Parlement un rapport annuel de ses activités et celles des ministères⁵⁸.

Par ailleurs, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* autorise la Commission de la fonction publique à déléguer son pouvoir de nomination aux ministères et organismes. Grâce à des ententes concernant la délégation de pouvoir et la responsabilisation en dotation, la Commission de la fonction publique accorde aux ministères et organismes un rôle et une responsabilité en ce qui concerne la sélection et la nomination des personnes. Les ministères et les organismes, qui agissent en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués par la Commission de la fonction publique, doivent toutefois rendre compte de leurs activités.

La Commission de la fonction publique est aussi responsable de certaines fonctions liées à son mandat, mais qui ne sont pas de son ressort exclusif. Ainsi, elle exerce certaines activités qui lui sont confiées par le gouverneur en conseil ou qui lui sont demandées par le Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment : les vérifications portant sur certaines fonctions de gestion des ressources humaines ; le perfectionnement et l'orientation professionnelle à l'intention des cadres de direction ; l'administration et la mise en œuvre de mesures spéciales et de programmes d'équité en matière d'emploi⁵⁹.

En vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la Commission de la fonction publique partage avec le Conseil du Trésor certaines responsabilités en raison des pouvoirs qui lui ont été conférés en matière de dotation dans la fonction publique. De plus, dans le cadre des activités qui lui sont propres, la Commission de la fonction publique peut également mettre en œuvre des programmes visant à favoriser

58. Commission de la fonction publique du Canada, site Internet.

59. *Ibid.*

l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique et adopter des règlements concernant la nomination de personnes issues des groupes visés par l'équité en matière d'emploi⁶⁰.

Mentionnons aussi que la Commission de la fonction publique présente plusieurs guides, lignes directrices et outils à l'intention des conseillers en ressources humaines et autres intervenants de la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Commission des nominations publiques

La *Loi sur la responsabilité* relance la création d'une Commission des nominations publiques⁶¹. Cette commission est composée d'au plus cinq membres, dont un président nommé, après consultation de tous les chefs reconnus à la Chambre des communes, pour un mandat de cinq ans renouvelable. Les fonctions de la Commission sont les suivantes: superviser, surveiller et contrôler le processus de sélection des candidats à des nominations et en faire rapport; établir un code de pratique régissant les nominations; vérifier les politiques et les méthodes de nomination; faire rapport publiquement sur l'observation du code de pratique⁶². La Commission des nominations publiques relève du portefeuille du premier ministre et a le soutien d'un secrétariat dirigé par un directeur exécutif. Cela dit, dans son *Rapport sur les plans et priorités 2009-2010*, on constate que la Commission des nominations publiques n'est toujours pas opérationnelle: «Comme la Commission des nominations publiques n'a toujours pas été établie, le secrétariat doit nécessairement demeurer en mode préparatoire...⁶³».

Ombudsman de l'approvisionnement

La *Loi sur la responsabilité* modifie la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* afin de créer un poste d'ombudsman de l'approvisionnement. Celui-ci est nommé pour une période maximale de cinq ans par le gouverneur en conseil. Le rôle et les responsabilités de l'ombudsman de l'approvisionnement consistent à:

60. *Ibid.*

61. La Commission des nominations publiques a été initialement créée par un décret le 21 avril 2006.

62. Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006). *Projet de loi C-2: Loi fédérale sur la responsabilité: résumé législatif*, LS-522F, p. 67.

63. Secrétariat de la Commission des nominations publiques (2009). *Rapport sur les plans et priorités 2009-2010*, p. 9.

[...] examiner les pratiques d'acquisition de matériel et de services des ministères et organismes fédéraux pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter, le cas échéant, au ministre en cause des recommandations pour les améliorer; examiner toute plainte relative à l'attribution d'un contrat d'acquisition de biens dont la valeur est inférieure à 25 000 \$ et de services dont la valeur est inférieure à 100 000 \$; examiner toute plainte relative à la gestion de tout marché de l'État en vue de l'acquisition de matériel ou de services par un ministère, peu importe la valeur du marché; veiller à donner l'accès à un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends, lorsque toutes les parties au contrat conviennent de participer; enfin, planifier et effectuer des examens des pratiques en matière d'approvisionnement des ministères et organismes et faire des recommandations afin d'améliorer ces pratiques⁶⁴.

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement fait partie du portefeuille du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Afin d'assurer une certaine indépendance, l'ombudsman de l'approvisionnement et le ministère «ont signé un protocole d'entente décrivant leurs responsabilités et rôles particuliers⁶⁵». Enfin, l'ombudsman de l'approvisionnement rédige annuellement un rapport faisant état des activités réalisées par son bureau. Ce rapport est déposé au Parlement par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

DES MÉCANISMES AUTORÉGULATOIRES

Comme l'indique notre grille d'analyse, les mécanismes autorégulateurs assurent deux fonctions, celles d'orientation et de gestion. Deux éléments du modèle de l'OCDE viennent opérationnaliser ces fonctions: les mécanismes de socialisation professionnelle et les organismes de coordination des questions éthiques. Les mécanismes de socialisation professionnelle ont pour objectif de faciliter l'assimilation et la transmission de la culture, des valeurs et des normes du service public. Dans une perspective essentiellement autorégulatoire, il ne s'agit pas d'une transmission pure et simple du sommet vers la base. Il s'agit plutôt d'une opération de partage qui se manifeste dans un dialogue constructif et participatif entre les agents publics qui sont appelés à découvrir et à façonner ensemble leur culture, leurs valeurs

64. Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, <<http://opo-boa.gc.ca/questions-fra.html>>, consulté le 15 juin 2009.

65. Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement, <<http://opo-boa.gc.ca/questions-fra.html>>, consulté le 15 juin 2009.

et les normes qui en découlent. Les organismes de coordination des questions éthiques peuvent, quant à eux, remplir différents mandats d'orientation et de gestion (avis-conseil, surveillance, enquête, promotions, résolution de problèmes, etc.). Ils peuvent aussi prendre diverses formes (agence centrale ou instances spéciales créées à cet effet).

Ces deux catégories de mesures (mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques) s'allient sur plusieurs plans. Il est d'ailleurs parfois difficile de les distinguer au sein d'une même entité. Pour ces raisons, nous avons choisi de les regrouper dans la même catégorie. Les principaux mécanismes autorégulateurs d'orientation et de gestion mis de l'avant par le gouvernement fédéral sont le Bureau des valeurs et de l'éthique, le Réseau du leadership, l'École de la fonction publique du Canada ainsi que le Centre d'excellence en matière de règlement des différends.

MÉCANISMES DE SOCIALISATION PROFESSIONNELLE ET ORGANISMES DE COORDINATION DES QUESTIONS ÉTHIQUES

Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique

Le feu Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique a été créé en 1999, à la suite des besoins relevés par le Rapport Tait et de la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur qui accordait une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires. Son rôle était d'offrir des conseils aux fonctionnaires, ministères et organismes publics en matière de comportements éthiques afin de favoriser l'enracinement des valeurs dans la culture et les pratiques des organisations publiques. Plus spécifiquement, son mandat était de mettre en place une infrastructure et des pratiques de gestion en accord avec le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et le *Cadre de responsabilisation de gestion*.

En plus de diriger la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs* (renommée *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* dans la *Loi sur la responsabilité*), le Bureau des valeurs et de l'éthique devait superviser l'administration de certaines politiques du Conseil du Trésor et fournir des conseils spécialisés à leur sujet : *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique et ses dispositions sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*; *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*; *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*; *Politique sur l'indemnisation des fonctionnaires de l'État et sur la prestation*

de services juridiques à ces derniers; Politique d'utilisation des réseaux électroniques; Politique sur les programmes de conditionnement physique en milieu de travail; Politique sur les garderies en milieu de travail; Politique sur les services d'information et d'orientation sur la garde des enfants.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique devait offrir aux ministères, aux gestionnaires et aux fonctionnaires des dispositifs visant le développement de l'éthique dans la fonction publique. Outre des articles de réflexion et des textes de présentation de différents intervenants de ce Bureau, le site Internet de l'organisme offrait quelques outils visant à favoriser le leadership en matière d'éthique, le dialogue et l'actualisation des valeurs. Certains de ces outils étaient très élaborés et très pragmatiques telle la *trousse du gestionnaire sur le dialogue et la prise de décision*. D'autres outils plus simples servent de vulgarisation et de rappel : fiches sur le dialogue, fiches sur les valeurs, vidéo sur l'éthique, bulletin électronique *Fenêtre sur les valeurs et l'éthique* (avec les fameux dilemmes éthiques de Mademoiselle Lulu!). Enfin, sur le plan de la sensibilisation et de la formation, le Bureau des valeurs et de l'éthique devait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada et le feu Réseau du leadership, notamment pour s'assurer que la « vision de l'éthique gouvernementale » soit intégrée dans les différentes activités d'apprentissage.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique devait offrir un appui à quatre réseaux plus ou moins formels de soutien à l'éthique. Chaque ministère ou organisme canadien nomme des personnes responsables de la mise en œuvre de différents codes et politiques liés à l'éthique et à la gestion des comportements, qui se regroupent ensuite en réseaux interministériels. À l'exception de la tenue de listes des membres de ces réseaux, peu d'initiatives n'ont été prises par le Bureau pour mobiliser, consolider et « alimenter » ces réseaux.

Malheureusement, peut-être par un manque de ressources ou encore par un manque de volonté politique, cet organisme n'a jamais assuré un leadership convaincant. Il s'agissait pourtant d'un dispositif central qui aurait pu jouer un rôle névralgique afin de faire cheminer, voire progresser ce dossier. Il aurait pu également jouer un rôle de coordination essentiel à la cohésion d'une infrastructure fonctionnelle.

Malgré quelques initiatives intéressantes, très peu de choses ont été réalisées. Ainsi, peu à peu, le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique s'est dilué. Il a d'abord été intégré à l'Agence de gestion des ressources humaines dont les activités principales en matière d'éthique se limitaient essentiellement à la composante « valeurs et

éthique» du *Cadre de responsabilisation de gestion*⁶⁶. Dans cette perspective, l'agence devait fournir aux ministères et aux organismes une «feuille de route» pour l'évaluation et l'amélioration continue de leur rendement et de leurs pratiques de gestion dans ce domaine. En accordant autant d'importance à l'évaluation et à l'amélioration continue du rendement et des pratiques de gestion dans le domaine de l'éthique, l'Agence de la fonction publique du Canada a amorcé un virage vers l'hétérorégulation et le contrôle comme l'ont fait plusieurs autres instances de l'infrastructure de gestion des comportements. En mars 2009, le premier ministre Harper a créé le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Ce bureau regroupera l'Agence de la fonction publique du Canada et les parties du Secrétariat du Conseil du Trésor qui s'occupent de la rémunération et des ressources humaines. La structure de ce nouvel organisme sera connue sous peu, mais il y a fort à parier qu'on y retrouvera peu de traces du Bureau des valeurs et de l'éthique.

Réseau du leadership

Le Réseau du leadership a été créé en 1998. Hébergé par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Secrétariat du Conseil du Trésor, il avait pour mandat de promouvoir, développer et appuyer les réseaux des leaders de la fonction publique fédérale. Ce qu'il a fait en développant des outils d'aide à la gestion, telles des trousseaux sur le leadership, le dialogue ou la reconnaissance. Bien que l'éthique ne figurait pas de manière explicite dans le mandat du réseau, les concepts mobilisés dans les outils d'aide à la gestion sont identiques à plusieurs des concepts que nous retenons dans notre définition autorégulatoire de l'éthique : dialogue, valeurs, reconnaissance, engagement, responsabilisation.

Le Réseau du leadership comptait plusieurs volets portant sur des thématiques très variées⁶⁷. Le groupe « Direction » était chargé d'apporter une aide aux cadres supérieurs et de soutenir les sous-ministres et sous-ministres adjoints de manière à assurer une gestion efficace de ces personnes (postes vacants, affectations, avancements, plan de carrière, etc.). L'équipe « Apprentissage, formation et perfectionnement »

66. Site Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor, *Cadre de responsabilisation de gestion – Indicateur du CRG – Valeurs de la fonction publique*.

67. Site Internet de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Réseau du leadership, Compétences clés en leadership*.

travaillait à l'élaboration et à l'interprétation de la *Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement* et assurait l'orientation des ministères et des organismes quant à cette politique. L'équipe « Programme de perfectionnement en leadership » veillait à l'élaboration et à l'interprétation des différents programmes et directives en la matière (Directive des programmes de perfectionnement en leadership, Programme de stagiaires en gestion, Programme Cours et affectations de perfectionnement, Programme de formation accélérée pour les économistes). L'équipe « Prix, reconnaissance et événements spéciaux » était chargée d'élaborer et de coordonner les programmes de reconnaissance, d'élaborer et d'interpréter les politiques/initiatives dans les domaines de la fierté et de la reconnaissance, d'aider les ministères et les organismes à atteindre leurs buts dans la promotion d'une culture de reconnaissance dans leurs secteurs respectifs. Elle offrait différents outils tels que le guide « Bravo! » qui présentait un modèle de reconnaissance en organisation et des capsules associées: « Fierté et reconnaissance – créer une organisation modèle en 7 étapes », « Quarante façons de dire bravo! », ainsi qu'un outil d'autoévaluation de la mise en œuvre du modèle. L'équipe « Compétences clés en leadership » proposait un guide en matière de leadership. Fait intéressant, bien que ce modèle soit fondamentalement stratégique, il prend racine dans l'éthique. Selon ce modèle, c'est « en s'appuyant sur les valeurs et l'éthique, [que] les leaders de la FP [fonction publique] fournissent des résultats par l'entremise de la réflexion stratégique de l'engagement et de l'excellence en gestion⁶⁸ ». Dans le même sillon, le « projet des gestionnaires » visait l'élaboration et l'appropriation d'un profil de compétences pour les gestionnaires. Sur la base de consultations auprès de gestionnaires, le Réseau du leadership a formulé et proposé une définition du concept de gestionnaire et a présenté un profil des compétences en leadership de la fonction publique pour les gestionnaires. Des recommandations et un plan de mise en œuvre ont aussi été proposés⁶⁹.

Ce modèle présente aussi une gamme de « comportements efficaces » et de « comportements inefficaces » pour différentes catégories d'emplois (en termes éthiques, nous parlons souvent de comportements exemplaires et de comportements à éviter), par exemple, « essaie de cacher les erreurs », « conçoit des réactions à la pression à court terme sans tenir compte des répercussions à long terme », « retient de l'information », etc. Notons que malgré la fermeture du Réseau Leadership, le modèle de « Compétences clés en leadership » était au

68. *Ibid.*

69. Réseau du Leadership (2004). *Le projet des gestionnaires : rapport final*, 45 p.

cœur de la stratégie de gestion des ressources humaines sous l'égide de l'Agence de gestion des ressources humaines du Canada. Est-ce que ce modèle sera préservé avec le nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines?

Les outils développés par le Réseau du leadership s'adressaient essentiellement aux cadres supérieurs et aux gestionnaires, ce qui, en principe, pourrait en limiter la portée.

Or, comme les cadres supérieurs ont un impact considérable sur le plan de l'exemplarité et que les gestionnaires forment une excellente courroie de transmission vers les fonctionnaires, il s'avère très intéressant de miser sur eux pour favoriser une éthique autorégulatoire dans les organisations publiques. Il s'agit peut-être là d'une des clés du succès pour le développement de l'éthique gouvernementale.

École de la fonction publique du Canada

L'École de la fonction publique du Canada⁷⁰ émane de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et a vu le jour en avril 2004. Elle est née de la fusion de trois organismes: Centre canadien de gestion, Formation et perfectionnement Canada et Formation linguistique Canada. Elle assure l'intégration et la prestation des activités d'apprentissage pour tous les employés de la fonction publique et offre des services destinés à répondre aux besoins communs d'apprentissage de ces derniers. Ces principaux champs d'activité sont l'administration publique, la gestion du secteur public et le développement du leadership. Bien que l'éthique ne constitue pas un champ d'intérêt direct de l'école, plusieurs cours l'interpellent directement ou indirectement: Création d'un environnement de travail respectueux – Perfectionnement de son habileté à écouter – Valeur et éthique dans la gouvernance de la fonction publique, etc.

Les agents publics fédéraux ont aussi accès à Campusdirect. Ce programme en ligne offre plus de 350 produits d'apprentissage dont certains rejoignent de près ou de loin des préoccupations d'ordre éthique. C'est le cas notamment de plusieurs produits qui couvrent les domaines de la gestion et du leadership, de l'efficacité personnelle et interpersonnelle ou de l'environnement organisationnel. À titre d'exemple, voici quelque titres de cours offerts en ligne qui interpellent l'éthique et ses concepts périphériques: Gouvernement

70. Site Internet de l'École de la fonction publique du Canada.

responsable: responsabilité et imputabilité – Notions de responsabilisation pour gestionnaires – Le leadership en action sur les valeurs et l'éthique – La fonction moderne de contrôleur: les valeurs et l'éthique – Les valeurs en dotation, etc. Plus particulièrement, le cours «Paver la voie: fondements des valeurs et de l'éthique pour les employés» est offert gratuitement à tous les employés de la fonction publique fédérale. Ce cours est d'ailleurs publicisé sur le site d'accueil du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

L'École de la fonction publique du Canada est donc un outil de formation et d'apprentissage important en matière d'éthique et l'inclusion de l'éthique dans divers programmes d'apprentissage démontre bien le caractère transversal et global de l'éthique.

Centre d'excellence en matière de règlement des différends

De 1992 à 2005, le Centre d'excellence en matière de règlement des différends était une entité du ministère de la Justice. Ce centre travaillait à la prévention et à la gestion des différends. Plus spécifiquement, son mandat était de promouvoir et d'outiller les agents publics en matière de règlement des conflits et «d'aider à intégrer le RD [règlement des différends] dans les politiques, les activités et les pratiques des ministères et agences du gouvernement du Canada, des sociétés d'État, des tribunaux administratifs et autres organismes administratifs fédéraux, ainsi que des tribunaux fédéraux⁷¹». Les services de règlement des conflits offraient plusieurs formes d'aide aux organisations publiques: services de négociation et de facilitation; conseils sur l'évaluation impartiale, la médiation, l'arbitrage et d'autres options de RD; formation sur la négociation raisonnée, la médiation et le rôle de l'avocat en matière de RD; conception de systèmes, notamment analyse des besoins, pratiques exemplaires et appui à l'évaluation de projets. Plus particulièrement, le Centre d'excellence en matière de règlement des différends a développé un système de gestion informelle des conflits (SGIC)⁷².

Le SGIC est un processus qui vise l'amélioration du système actuel de gestion des conflits en incorporant des modes alternatifs de règlement des conflits aux structures existantes axées sur les droits. Un modèle de ce type:

71. Site Internet du Centre d'excellence en matière de règlement des différends (Ministère de la Justice), *Programmes et services des règlements des conflits*.

72. *Ibid.*

crée une culture qui encourage la résolution des conflits au palier le plus bas par le dialogue de personne à personne entre les parties au conflit; met à la disposition des gestionnaires et des employés une formation en gestion de conflits afin de favoriser la responsabilité individuelle en vue de résoudre rapidement les conflits; offre des points d'accès multiples (personnes-ressources) qui permettent aux employés de trouver rapidement une personne avertie, en qui ils ont confiance, pour obtenir des conseils au sujet du SGIC dans leur organisation; offre des processus informels pour la résolution des conflits – résolution par les parties, le coaching, la facilitation, la médiation, l'évaluation des conflits, l'intervention de groupe; prévoit des procédures pour permettre aux employés de passer des processus formels (griefs, plaintes de harcèlement) à un processus informel sans porter atteinte à leur droit de revenir aux processus formels s'ils le souhaitent; offre des structures qui appuient la formation et les multiples processus informels et qui intègrent la gestion efficace des conflits aux activités quotidiennes de l'organisation⁷³.

En 2005, une modification à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP) obligea tous les ministères et organismes à se doter d'un système de gestion informelle des conflits (SGIC). Enfin, mentionnons que cet outil a été récupéré par l'Agence de gestion des ressources humaines (on le retrouve parmi les divers guides de l'Agence) et que le Centre d'excellence en matière de règlement des différends a été dissous.

CONCLUSION

Les résultats de notre analyse nous indiquent d'ailleurs clairement qu'en matière de gestion des comportements, une prépondérance importante a été accordée à l'orientation hétérorégulatoire. Dès lors que la majorité des éléments de l'infrastructure de gestion des comportements s'articulent dans une logique hétérorégulatoire et que ces éléments font l'objet d'une attention plus soutenue (à titre d'exemple, aucun élément de l'infrastructure autorégulatoire de la gestion des comportements n'a été ciblé par la *Loi fédérale sur la responsabilité*), nous pouvons affirmer que les décideurs politiques favorisent l'option hétérorégulatoire et la conformité à celle-ci. Conséquemment, l'approche autorégulatoire qui favorise l'autonomie, la responsabilité, le dialogue et la reconnaissance s'avère somme toute assez marginale au sein de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements.

73. Conseil du Trésor, *Guide des principaux éléments d'un SGIC dans l'administration publique centrale*, <<http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/conflgui03-fra.asp>>, consulté le 15 juin 2009.

Bien qu'une analyse approfondie des discours et engagements politiques en matière de gestion des comportements serait nécessaire, la courte étude que nous avons faite nous porte à croire que les politiciens canadiens ont souvent fait appel au concept d'«éthique» pour regagner la confiance des citoyens, surtout à la suite de scandales ou pour renverser un parti au pouvoir. Cette finalité très louable manifeste peut-être un souci de nos politiciens pour la santé de la démocratie canadienne (et certainement pour leur élection). Malheureusement, la façon dont ils ont utilisé ce concept risque de les éloigner de cet objectif respectable. Les premiers ministres ayant fait l'objet de notre étude n'ont fait que multiplier la mise en place de mécanismes divers, et tout particulièrement de mécanismes hétérorégulateurs, sans se préoccuper réellement de leur efficacité ni de leur crédibilité et surtout sans faire preuve eux-mêmes d'exemplarité. La vérificatrice générale dans son dernier rapport réitérait sa mise en garde concernant la multiplication des initiatives de contrôle :

Ainsi, le gouvernement, pour donner suite à nos rapports de vérification, pourrait imposer de nouveaux règlements et contrôles visant ses activités au lieu d'envisager d'autres solutions pour combler les lacunes. Gérer consiste essentiellement à trouver un juste équilibre entre flexibilité et contrôle, mais le fait d'instaurer des contrôles supplémentaires ne permet pas toujours de régler les problèmes recensés. J'ai déjà affirmé que l'instauration de nouveaux contrôles n'était peut-être pas la solution. Il faut clarifier les contrôles qui sont déjà en vigueur, les rendre plus utiles et uniformiser leur application⁷⁴.

L'absence de vision et de cohésion dans le développement de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral a, jusqu'à présent, réduit la portée réelle qu'auraient pu avoir les mécanismes de régulation mis en place. L'OCDE insiste pourtant sur l'importance de la coordination des programmes: «l'efficacité d'une infrastructure de l'éthique suppose qu'elle soit comprise et utilisée de manière cohérente [...] Le régime de gestion de l'éthique d'un pays doit être compatible avec sa conception de la gestion publique en général⁷⁵».

Le Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs, les deux vérificateurs généraux ainsi que le juge Gomery ont présenté leur vision de l'éthique et de la gestion des comportements en rappelant l'importance des valeurs, du dialogue, de la responsabilité, de la reconnaissance, de la gestion par leadership et de la complémentarité entre les

74. Bureau du vérificateur général du Canada (2004). *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, p. 7.

75. OCDE (1997). «L'éthique et le service public», *Puma*, Note de synthèse n° 1, Service de la gestion publique, p. 4.

mécanismes autorégulateurs et hétérorégulateurs en matière de gestion des comportements. Or, malgré ces recommandations, les gouvernements ont toujours préféré développer, au nom de l'éthique et de la responsabilité, des dispositifs hétéronomes et contraignants, voire déresponsabilisants.

Il va sans dire qu'une conception autorégulatoire de l'éthique gouvernementale et organisationnelle exige un contexte de liberté et implique une plus grande marge de manœuvre des agents publics ainsi que la reconnaissance du droit à l'erreur. Tout comme nous, la vérificatrice générale soutient qu'« il faut que les fonctionnaires soient en mesure d'opérer et d'apprendre en ayant l'assurance que les erreurs ne seront pas jugées sans tenir compte du contexte dans lequel elles se sont produites [...] De fait, dans une organisation large et complexe comme l'administration fédérale, les erreurs sont inévitables, malgré les efforts déployés. Certaines actions et conduites ne devraient certes pas être tolérées, mais, parfois, des erreurs peuvent se produire. Chaque situation doit donc être évaluée en fonction de son contexte⁷⁶ ».

Malheureusement, nous doutons que ce droit à l'erreur des agents publics soit reconnu par les politiciens, par la population et, surtout, par les médias. Nous vivons aujourd'hui dans une culture médiatique qui carbure au tragique; culture où le moindre petit pépin politico-administratif est susceptible de devenir un énorme scandale. Cette industrie du scandale fait complètement disparaître l'acceptation du principe du droit à l'erreur, engendre le retour à un conservatisme frileux ou une hypocrisie qui court-circuite toutes les tentatives visant à rendre plus transparente la gouvernance démocratique de notre régime.

Par ailleurs, les décideurs publics poursuivent leurs discours sur le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique. Ces approches, théoriques jusqu'à présent, privilégient, comme nous l'avons dit, une marge de manœuvre accrue et un contexte de liberté plus grand. Or, les décideurs publics devraient, avant de se lancer dans cette avenue, reconnaître les enjeux éthiques de gestion que ces nouvelles théories comportent et, le cas échéant, accepter les transformations managériales qu'elles impliquent. Dans cette optique, il s'avère fondamental que le politique et l'administratif s'accordent et qu'ils développent une vision commune et cohérente du style de gestion qu'ils souhaitent mettre de l'avant.

76. Bureau du vérificateur général du Canada (2004). *Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement*, p. 7-8.

CHAPITRE

3

QUE RESTE-T-IL DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE AU QUÉBEC ?

Hugo Roy et Yves Boisvert

École nationale d'administration publique

Les récents scandales touchant le gouvernement Charest ont mis de l'avant le dossier de l'éthique gouvernementale au Québec. Cette vague de scandales a eu le mérite de publiciser l'existence de nombreux dispositifs de régulation des comportements des agents publics, ainsi que le pouvoir qu'a le gouvernement pour mettre en place de nouveaux dispositifs de régulation lorsque ceux qui existent n'ont pas la capacité de gérer les problèmes qui se présentent à travers la crise. Ainsi, on a vu au cours des dernières années la mise en branle d'enquêtes visant à établir les faits entourant des allégations de comportements problématiques, voire inacceptables de la part des agents publics ; on pense ici à la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec (commission Bastarache), à la création d'une unité anticollusion dans le milieu de la construction des infrastructures routières

pilotée par l'ancien chef de police de Montréal Jacques Duchesneau, à l'enquête policière visant à faire la lumière sur les allégations de collusion et de corruption dans le milieu de la construction (Opération Marteau), et les diverses enquêtes et vérifications menées par le directeur général des élections et le vérificateur général du Québec, et le commissaire au lobbying.

De façon générale, nous pouvons dire que dans ce texte, nous tenterons de mieux comprendre l'infrastructure contemporaine de gestion des comportements des agents publics du gouvernement provincial québécois. Dans la première section de notre texte, nous étudierons certains discours politiques en matière d'éthique qui ont été véhiculés au cours des 35 dernières années. Cela nous démontrera que les discours en matière d'éthique exprimés au cours de ces années ont des intentions ambiguës en matière d'éthique, incitant parfois à l'autorégulation, mais la plupart du temps à l'hétérorégulation. Nous verrons également qu'au cours des dernières années, les discussions en matière d'éthique sont essentiellement restées au niveau des discours, alors qu'en pratique, les infrastructures se sont limitées à demeurer, pour la plupart, très superficielles. Nous remarquerons également que les sept dernières années sont clairement en rupture avec ce qui a été fait au Québec en matière d'éthique depuis les années 1970.

Dans la seconde section du chapitre, nous analyserons les principales recommandations faites par trois instances qui ont été importantes dans le développement du dossier de l'éthique gouvernementale québécoise : le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, le rapport de la Commission de l'administration publique sur l'éthique ainsi que deux rapports du Vérificateur général du Québec, soit ceux de 2001-2001 et de 2004-2005. Nous tenterons d'illustrer en quoi ces rapports ont été à la source de la mise en place des infrastructures québécoises en matière d'éthique.

Enfin, dans la troisième partie de notre texte, nous regarderons de plus près les éléments constitutifs de l'infrastructure éthique québécoise. Nous discuterons d'abord du cadre juridique qui soutient la démarche éthique au Québec. Par la suite, nous examinerons le code de conduite qui, au-delà des textes juridiques, guide les actions des fonctionnaires québécois en matière d'éthique. Nous regarderons par la suite le Réseau des répondants ministériels en éthique ainsi que la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Enfin, nous analyserons le rôle joué par ce que nous qualifions de « gardiens de l'éthique gouvernementale », c'est-à-dire des organisations qui ne dépendent pas du gouvernement québécois, mais bien de l'Assemblée

nationale. Il s'agit du Jurisconsulte, du Directeur général des élections ainsi que du Commissaire au lobbying. De son côté, même s'il est lui aussi un gardien de l'éthique gouvernementale, le rôle du Vérificateur général sera analysé dans la seconde partie de notre texte puisque ce sont ses recommandations qui ont permis de structurer une grande partie des infrastructures éthiques au Québec.

Nous présenterons donc ici les moments les plus importants de l'éthique gouvernementale québécoise, en faisant volontairement abstraction de certaines périodes plus tranquilles, essentiellement entre 1984 et 1994. Notre point de départ sera l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement Lévesque. Ce moment précis ne signifie pas que ce qui s'est fait avant n'était pas important, mais plutôt qu'il s'agit du moment clé qui amorce un long processus qui nous permettra de mieux saisir les enjeux de l'infrastructure contemporaine et les débats qui ont cours en matière d'éthique.

DES ENGAGEMENTS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS

C'est à partir d'événements bien précis que s'est constituée, peu à peu, la préoccupation éthique au sein de l'administration publique québécoise. Nous croyons que le point de départ de l'infrastructure éthique moderne au Québec se situe au moment de l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976, puis de l'adoption par ce dernier de la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale.

D'ailleurs, pour ce qui est des discours, le premier ministre Lévesque n'aurait pu être plus précis sur ses intentions. Lors de son premier message inaugural en mars 1977, il insiste sur l'importance de la réforme du financement des partis politiques, non seulement aux yeux de son gouvernement, mais également pour préserver les fondements de la démocratie¹ :

Or, dans le fonctionnement d'une société démocratique, il n'est probablement rien de plus indispensable que la crédibilité des institutions politiques et celle des partis qui se forment en vue d'en assumer la direction. Cette crédibilité, les sondages ne sont pas les seuls à nous apprendre qu'elle est dangereusement entamée par les temps qui courent. Nous aurons donc, en priorité, à la renforcer sur le plan national par des lois qui régiront strictement les caisses électorales et qui augmenteront, du même coup, le financement public des

1. Maude Benoit (2007). *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*, Mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec, juin, 81 p.

activités essentielles des partis, mais tout en facilitant aussi, par une déductibilité modeste des contributions, la participation populaire de l'action politique².

À l'époque, le gouvernement Lévesque désirait nettoyer les mœurs politiques³. Même si d'autres législations en matière de financement des partis politiques avaient été mises en place auparavant, on pense par exemple à une loi instaurée par le gouvernement libéral en 1956⁴, c'est véritablement à partir de 1977 que s'inscrit dans l'imaginaire collectif politique québécois une nouvelle façon de faire de la politique. Cette loi de 1977 s'interroge pour la première fois sur les sources de financement des partis politiques. À ce moment, le Parti québécois, au pouvoir pour la première fois de son histoire, bénéficie essentiellement de financement populaire et non pas d'entreprises⁵. Le PQ, d'ailleurs, n'a cessé de réitérer l'importance de changer les mœurs politiques de l'époque, celles-ci minant de plus en plus la confiance de la population envers la classe politique. « Le gouvernement Bourassa doit intervenir pour rétablir la moralité publique et redonner aux Québécois confiance en leurs institutions [...] alors qu'une véritable tempête de népotisme, de corruption et de tripotage des fonds publics souffle sur le Québec⁶ ». Le PQ est même allé plus loin, en mentionnant que « même si, dans notre régime, le processus de fonctionnement interne des partis politiques relève d'eux-mêmes, il reste que l'État a le devoir de leur assurer les moyens de ne pas être à la remorque de puissants intérêts privés dont l'influence déforme systématiquement le vouloir et l'action des gouvernants⁷ ».

La loi de 1977 a également créé le Directeur général des élections (DGE)⁸. Il devient en quelque sorte l'arbitre du système électoral et le gardien de la démocratie québécoise, tout en étant indépendant, neutre, impartial et non partisan. Il a pour mission d'assurer la tenue

2. Assemblée nationale du Québec (1977). *Journal des débats*, 2^e session, 31^e législature, 8 mars, vol. 19, n^o 1, p. 4.

3. Francine Bordeleau (2003). *Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec d'hier à aujourd'hui*, Québec, Directeur général des élections du Québec, p. 11.

4. Le Parti libéral adopte en 1963 la *Loi électorale du Québec* qui demande la mise en place d'un plafond des dépenses électorales des candidats et des partis politiques.

5. Maude Benoit (2007). *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*, Mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec, juin, 81 p.

6. Pierre O'Neil (1976). « Le PQ lance un appel à la moralité publique », *Le Devoir*, 16 mars.

7. « Pour un gouvernement propre, changer de chemise ne suffit pas », *L'Argenteuil*, Lachute, 5 mai 1976.

8. En 1977, le titre de président général des élections est changé pour celui de directeur général des élections. La nomination de ce dernier se fait dorénavant sur proposition du premier ministre appuyé par les deux tiers des députés de l'Assemblée nationale.

des élections et de veiller au respect des règles sur le financement politique, de garantir le plein exercice des droits électoraux en plus de promouvoir les valeurs démocratiques de la société québécoise⁹. Dès 1978, les responsabilités du Directeur général des élections touchent deux nouveaux secteurs d'activité. Il a alors le mandat de faire des recommandations et de fournir une aide aux présidents d'élections municipales. De plus, l'administration de la première loi-cadre sur les référendums, la Loi sur la consultation populaire, est placée sous sa responsabilité.

Même si cette législation a été bonifiée et revue à quelques reprises depuis cette époque, ce sont toujours ces mêmes principes généraux qui orientent à ce jour le financement politique au Québec. Essentiellement, le principe fondamental de cette loi est d'interdire complètement aux personnes morales de contribuer au financement des partis politiques, et ainsi, d'éviter la création de caisses électorales occultes. À ce sujet, de nombreux politiciens québécois eux-mêmes reconnaissent l'importance de cette loi dans la mise en place de l'infrastructure moderne¹⁰.

Cela dit, depuis quelques années, de nombreux exemples nous démontrent qu'il peut être relativement facile de contourner cette loi. Comme l'indique un rapport du DGE, des stratégies ont été mises en place pour la contourner allègrement¹¹. Ainsi, de plus en plus, certains remettent en question la pertinence de certains aspects de cette loi, par exemple l'interdiction de financement par les entreprises¹².

DE JACQUES PARIZEAU À BERNARD LANDRY : LE DÉBUT D'UN LONG PROCESSUS

Malgré les quelques références à l'éthique au cours des années 1980¹³, puis au début des années 1990, ce n'est véritablement qu'à partir du discours inaugural du premier ministre Jacques Parizeau, le

-
9. <<http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/a-propos-de-nous/dge-role.php>>, consulté le 25 août 2010.
 10. Yves Boisvert (2009). *La face cachée des élus : engagement, responsabilité et comportement éthique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 150 p.
 11. Jean Moisan (2006). «Rapport – Commission d'enquête», Directeur général des élections, 12 juin, p. 9.
 12. Pierre F. Côté (2000). «Financement des partis politiques: adapter les règles pour améliorer l'éthique», dans André G. Bernier et François Pouliot (dir.), *Éthique et conflits d'intérêts*, Montréal, Liber, p. 61.
 13. Voir le document *L'éthique dans la fonction publique*, Ministère du Conseil exécutif, 1985.

29 novembre 1994¹⁴, que s'est amorcé un nouveau virage dans la mise en place de l'infrastructure éthique au gouvernement du Québec. À l'époque, prétendant s'inscrire en continuité avec les grandes réformes électorales mises de l'avant par René Lévesque, le premier ministre lançait un message clair :

La probité des membres du gouvernement doit aussi être irréprochable. [...] La probité de la haute fonction publique non plus ne doit pas faire de doute. Mais il faut pousser plus loin, car c'est particulièrement dans la zone grise des sociétés d'État, des organismes qui gravitent autour de l'État, dans les filiales d'entreprises publiques, dans les compagnies où elles détiennent des intérêts importants que se retrouvent maintenant des pratiques parfois intolérables : des allocations de départ princières, de contrats mirobolants¹⁵.

Ce discours est intéressant lorsque nous le regardons de plus près. D'abord, le mot « éthique » comme tel ne s'y retrouve pas. Le premier ministre parle à ce moment de règles, et mentionne que c'est le ministre de la Justice qui proposera un projet de loi sur les règles de conduite qu'il faudra respecter pour éviter les abus dans ces secteurs. Il postule clairement que la probité ne doit pas faire de doute, non seulement au sein du politique, mais également au sein de la fonction publique en général. En plus, il *nomme* des endroits précis qui sont « à risque » et qui ne semblent pas clairement touchés par les codes d'éthique et de déontologie en place à cette époque. Il y a donc, ici, une volonté claire de décortiquer la question, de fouiller pour trouver les faiblesses des structures en matière d'éthique.

Il est important de savoir que le souci éthique du premier ministre Parizeau fait suite à l'important scandale que les libéraux ont connu en fin de mandat autour des options d'achat lucratives que se sont attribuées trois administrateurs de la filiale d'Hydro-Québec, soit la firme M3I. Ces trois administrateurs, Marcel Côté, Mario Bertrand et Pierre Jeannot, ont vu ces options d'achat se transformer en gains substantiels ; on parle d'un investissement de 20000 \$ qui se serait traduit par des gains de plus d'un million de dollars.

Même si les trois administrateurs n'ont pas été reconnus coupables d'agissements illégaux, nombreux observateurs ont émis des doutes sur l'acceptabilité qu'un membre du conseil d'Hydro-Québec, comme monsieur Bertrand, puisse se donner le privilège d'acquiescer des

14. Discours d'ouverture, débats à l'Assemblée nationale, le mardi 29 novembre 1994 : <<http://www.assnat.qc.ca/archives-351eg1se/fra/Publications/debats/journal/ch/941129.htm>>, consulté le 21 août 2008.

15. *Idem*.

options d'achat d'une filiale de la même organisation publique qu'il devait administrer. Le questionnement éthique était encore plus grand lorsque l'on constata que Marcel Côté du groupe Sécor, proche des libéraux et donc de monsieur Bertrand, qui avait été le chef de cabinet de Robert Bourassa, a été celui qui avait recommandé à Hydro-Québec, à titre d'agent négociateur, d'émettre des actions en faveur des administrateurs. Il allait d'ailleurs devenir lui-même, peu de temps après, l'un des trois administrateurs qui ont bénéficié de ces options.

C'est donc pour empêcher que ce type de comportement problématique se reproduise dans la gestion des organismes publics et parapublics que le nouveau premier ministre a ouvert le chantier de réflexion de l'éthique. Monsieur Jacques Parizeau a pris ce dossier très au sérieux en qualifiant ce problème de majeur. Pour le premier ministre, le danger de ce type de confusion des intérêts risque de compromettre le lien de confiance que la population doit avoir à l'égard des administrateurs publics, sinon il ne faut pas s'étonner de voir croître le scepticisme et le cynisme de la population¹⁶. À cet égard, monsieur Parizeau a été très clair dans son discours : « Beaucoup de citoyens doutent de l'équité avec laquelle les impôts sont perçus et les subventions sont versées. Ce doute mine, aussi, la confiance. Je ne dirai pas, aujourd'hui, qu'ils ont tort de douter¹⁷. »

Même si l'on ne peut que se féliciter de ce type d'intervention venant des plus hautes instances politiques, il est tout de même malheureux de voir que nos élus refusent de pointer directement du doigt la dimension purement politique de ces travers. Officiellement, on réagit à l'égard d'un comportement problématique d'administrateurs publics, pourtant on sait très bien que messieurs Bertrand et Côté ne sont pas des administrateurs publics de carrière, mais plutôt des proches d'un régime politique qui occupent des postes publics lorsque le Parti libéral est au pouvoir. Le Parti québécois ne veut pas attaquer de front cette confusion des rôles, car ce système de politisation de l'administration publique les sert également ; on pourrait ainsi dire que cela fait partie des mœurs de notre régime gouvernemental.

16. Toute cette question de crise de confiance revient fréquemment en éthique gouvernementale, et comporte de nombreuses facettes que nous n'explorons pas ici. Nous recommandons ainsi la lecture du texte d'Yves Boisvert (2002), « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*, vol. 4, printemps, p. 19-31, question de bien saisir toutes les subtilités du débat.

17. *Idem*.

Dans le sillon de cette affaire, le premier ministre Parizeau et son ministre de la Justice, Paul Bégin, vont ouvrir un chantier juridique important. Ils nommeront l'ancien doyen de la faculté de droit de l'Université Laval, André C. Côté, pour diriger le *Groupe de travail sur l'éthique*. Grâce à la contribution importante des experts en droit, en éthique et en administration publique qu'il a réunis autour de lui, monsieur Côté déposera un rapport important et très riche en recommandations (nous analyserons ce rapport plus loin dans le texte). De ce rapport, le gouvernement péquiste retiendra des éléments importants qui se retrouveront au cœur du projet de loi qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998, soit la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, et du règlement qui suivra, soit le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (adopté le 17 juin 1998). Nous reviendrons plus loin sur les détails de cette loi qui mettra les valeurs comme la probité et la transparence au cœur des balises éthiques devant orienter les comportements des agents publics afin de raffermir le lien de confiance entre l'État et les citoyens.

Le deuxième moment important en matière d'éthique pour le gouvernement du Parti québécois se structurera autour du projet de modernisation de l'administration publique. Le projet se développera au Conseil du trésor sous la présidence de Jacques Léonard, mais il sera mis en application sous Joseph Facal. Pour comprendre cette étape névralgique, il faut lire deux documents centraux, soit l'énoncé de politique de 1999¹⁸, et l'énoncé de valeurs de 2002 (sera analysé plus loin). C'est d'ailleurs dans le sillon de cette réforme que le dossier de l'éthique gouvernementale est devenu prioritaire en termes de recherche chez les universitaires québécois¹⁹.

Dans un discours à l'occasion d'une journée d'information sur les relations gouvernementales et les communications stratégiques organisée par la Société canadienne des directeurs d'associations – section Québec, Joseph Facal indique clairement à quel point l'éthique s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les règles existantes²⁰:

18. Conseil du trésor (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, énoncé de politique sur la gestion gouvernementale.

19. Pour notre part, nous avons fait plusieurs projets de recherche en lien avec cette réforme et nous avons notamment rédigé le *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, 2003.

20. <<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/ministre/discours/facal/ethique.asp>>.

Je pense que l'éthique sert de point d'appui au lobbying. Elle lui donne en quelque sorte sa légitimité, car ne l'oublions pas, et c'est une des choses qu'on semble avoir perdu de vue, à bien des égards le lobbying est une manifestation de la démocratie, le lobbying, pratiqué légitimement et exercé correctement, a sa place en démocratie.

De plus, le 21 novembre 2002, lors du dépôt à l'Assemblée nationale de la Déclaration de valeurs de l'Administration publique québécoise, le ministre Joseph Facal y allait d'une seconde déclaration importante pour l'éthique gouvernementale québécoise, prenant ici position clairement vers une logique autorégulatoire :

Cette déclaration ne se veut pas un texte juridique qui vient s'ajouter aux règles existantes. Elle constituera plutôt un guide simple et accessible lorsque devant un dilemme éthique, alors que la règle applicable est absente ou n'apparaît pas clairement, le fonctionnaire sera appelé à prendre une décision²¹.

Pour les analystes de ce dossier, cette déclaration était très significative. Elle était le fruit d'un long processus de réflexion qui s'échelonnait sur de nombreuses années. La distinction claire entre le juridique et l'éthique, ici bien explicitée, ne l'a pas toujours été. Au cours des années, la définition de certains mots a changé, les valeurs privilégiées se sont transformées et la mise en place d'une infrastructure éthique a pris plusieurs tangentes. Cependant, ce passage vers une éthique de type autorégulatoire a été d'une courte durée, les discours politiques suivants ayant essentiellement tourné autour d'une logique hétérorégulatoire.

Lorsque Lucien Bouchard démissionne en 2001, Bernard Landry lui succède en tant que chef du Parti québécois et premier ministre du Québec. Une année après son arrivée au poste de premier ministre, monsieur Landry est rapidement confronté à une situation problématique qui touche son gouvernement sur des questions d'éthique. Le 17 janvier 2002, les médias révèlent les liens existant entre un ministre du Parti québécois, monsieur Gilles Baril, et Oxygène 9, une firme qui fait du lobbying et de la consultation²². Nous apprenons à ce moment que monsieur Baril, un proche de Bernard Landry, s'est rendu au Mexique avec son ami lobbyiste monsieur André Desroches, dont la firme Oxygène 9 avait entretenu des relations étroites avec le

21. Allocution de monsieur Joseph Facal, ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor : <<http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/declaration2002.htm>>, consulté le 21 novembre 2003.

22. Denis Lessard (2002). « Un lobbyiste monnaie grassement ses accès auprès du ministre Baril », *La Presse*, Nouvelles générales, jeudi 17 janvier, p. A1.

gouvernement du Parti québécois. Monsieur Desroches fut un organisateur politique de monsieur Baril dans le comté de Berthier, et il a par la suite quitté la politique en 1998 pour devenir lobbyiste. Trois semaines plus tard, nous apprenons que Raymond Bréard, alors directeur général du PQ et ami de longue date de Bernard Landry, en plus d'être son ancien chef de cabinet, aurait reçu de l'argent pour l'obtention de subventions gouvernementales destinées à l'industrie culturelle. Nous parlons ici d'une somme totale de 200 000 \$ à titre de conseiller, lobbyiste et actionnaire au sein d'Oxygène 9, qu'il a, rappelons-le, mis sur pied avec André Desroches²³.

Face à ces deux scandales, monsieur Landry répète à plusieurs reprises que ses collaborateurs n'ont commis aucune faute, et surtout pas d'actes illégaux: «Il n'y a eu aucune faute d'éthique de commise, aucun accroc aux lois ou règlements [...]»²⁴. Face à la pression interne qu'il reçoit de la part de ses propres ministres et députés (la pression vient notamment des femmes de son caucus et des proches collaborateurs de la ministre Pauline Marois), Bernard Landry décide de réagir rapidement et indique qu'une loi pour encadrer les activités des lobbyistes est inévitable. En faisant cette annonce, il confirme que le problème qui vient de frapper son parti n'est pas du registre de l'illégalité, mais plutôt du vide réglementaire autour de ce type de pratique: «Il faut qu'en ces matières même les apparences soient sauvegardées, il est vrai qu'une réglementation ou une législation sur le phénomène des lobbies est une chose intéressante qu'on a fait regarder par la Justice et le Conseil du trésor²⁵». Bernard Landry justifie cependant les actions de son ancien chef de cabinet en mentionnant «qu'il a suivi la coutume de l'Union nationale, des libéraux et du Parti québécois. [...] Il n'y a pas de règles strictes au Québec. Dans quelques mois, il y aura des règles strictes et qui, probablement, comporteront cette période nécessaire de purgatoire pour mettre de la distance²⁶».

Pour aller rapidement dans ce dossier, le gouvernement n'aura qu'à retourner dans le rapport Côté sur l'éthique et la probité de l'administration publique dont un pan important des recommandations portait sur l'encadrement nécessaire du lobbyisme. La principale loi qui émerge du cas Oxygène 9 est évidemment la *Loi sur la transparence*

23. Kathleen Lévesque (2002). «Lobbying: le directeur général du PQ a touché 200 000 \$», *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 9 février, p. A1.

24. Denis Lessard (2002). «Québec encadrera le travail des lobbyistes», *La Presse*, Actualités, jeudi 24 janvier, p. A3.

25. *Idem*.

26. Michel David (2002). «La femme de César», *Le Devoir*, Les Actualités, lundi 11 février, p. A1.

et l'éthique en matière de lobbying. Cette loi a comme premier objectif d'assurer la transparence des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charge publique. La loi définit d'abord les activités de lobbying et établit trois catégories de lobbyistes : le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation. De plus, cette loi impose l'inscription sur un registre public de certains renseignements portant sur les lobbyistes et leurs activités ainsi que la mise à jour de ces données. Enfin, elle crée également la fonction de commissaire au lobbying²⁷. Le projet de loi est sanctionné le jeudi 13 juin 2002 ; nous y reviendrons plus loin. La réaction rapide du gouvernement Landry n'a pas réussi à freiner la chute de popularité de son gouvernement qui se fit au profit des adéquistes et des libéraux.

JEAN CHAREST : L'ABAISSEMENT DES NORMES ÉTHIQUES

Lors de la campagne électorale provinciale de 2003, le chef du Parti libéral d'alors, Jean Charest, avait été très clair à propos de sa position en matière d'éthique. « Je m'engage, au nom de tous les députés et candidats du Parti libéral du Québec, à diriger un gouvernement transparent, aux règles éthiques strictes²⁸. » Il avait également promis en 2002 la création d'un Commissaire à l'éthique. Huit ans plus tard, et malgré plusieurs déclarations en ce sens et même à la suite de la création d'une commission parlementaire, nous attendons encore l'arrivée de ce commissaire. En novembre 2010, on promettait finalement l'arrivée d'un code d'éthique pour la rentrée parlementaire de l'hiver 2011. À l'évidence, entre les discours et les gestes posés par monsieur Charest au cours des dernières années, il semble bien y avoir un écart significatif.

En plus de cette remise du projet du commissaire à l'éthique, monsieur Charest a également été considéré par plusieurs analystes comme laxiste dans le dossier de l'éthique. Son gouvernement a mis sur la voie d'accotement le dossier sur l'éthique administrative que défendait Joseph Facal ; par ailleurs, la ministre Monique Jérôme-Forget ne semblait pas convaincue que les fonctionnaires méritaient une marge de manœuvre accrue, pas plus qu'elle ne faisait confiance à leur sens de l'éthique. On le verra plus loin, les premiers mouvements du secrétaire général de l'exécutif, André Dicaire, viendront confirmer ce fait en raffermissant la posture hétérorégulatoire du gouvernement

27. <http://www.assnat.qc.ca/fra/publications/debats/journal/ch/020416.htm#_Toc6814703>, consulté le 16 février 2007.

28. Programme électoral du PLQ, 2003, p. 41.

à l'égard des membres de la fonction publique. Du côté des directives politiques, le gouvernement opta pour la stratégie de l'indifférence face aux critiques de certains comportements de ses membres ou il s'ingéra dans le dossier pour diluer la portée de certains règlements afin de les rendre plus permissifs à l'égard de certaines actions.

D'aucuns diront que la seule exception dans ce dossier fut l'adoption rapide, le 15 octobre 2003, de deux directives sur l'éthique. D'inspiration hétérorégulatoire, ces deux directives avaient comme objectif de clarifier la situation d'après-mandat des ministres libéraux. Il faut cependant préciser qu'il s'agissait de directives qui s'inscrivirent dans le sillon direct de la mise à jour des directives mises en place sous Bernard Landry, à l'époque où ce dernier était aux prises avec certains scandales, dont celui d'Oxygène 9. Il est donc probable que les deux directives étaient déjà prêtes pour adoption au moment de la prise de pouvoir des libéraux. La première, intitulée *Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État*²⁹, s'applique aux ministres, aux députés qui sont autorisés à siéger au Conseil des ministres (whip et président du caucus) ainsi qu'au personnel de cabinet de ces personnes, à l'exception des employés de soutien. La seconde directive, intitulée *Directive sur la transparence et l'éthique relativement à l'exercice des fonctions du personnel des cabinets de ministre*³⁰, demande à tous les membres du personnel des cabinets de ministre de prendre connaissance des « règles d'éthique » et de s'engager par écrit à respecter celles qui s'appliquent à eux.

Plusieurs exemples concrets nous démontrent que le gouvernement Charest a toléré le flou problématique qui demeurerait important dans ces directives sur l'après-mandat et les conflits d'intérêts. Le gouvernement s'est même permis de modifier certaines directives concernant les conflits d'intérêts afin d'alléger les critères éthiques.

Des exemples de l'abaissement des normes éthiques³¹ :
Danielle Dussault, Pierre Arcand et David Whissell

La conjointe du ministre Sam Hamad, Danielle Dussault, est propriétaire d'une entreprise de traiteur qui, avant la nomination de monsieur Hamad à titre de ministre des Ressources naturelles en 2003, avait des

29. <<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiqués/2003/octobre/2003-10-27.shtml>>, consulté le 18 août 2008.

30. *Idem*.

31. Notre assistante de recherche, Gabrielle Lemieux, nous a aidés à préparer cette section.

contrats sur une base régulière avec l'État. Jean Charest a décidé d'abaisser les normes éthiques du Conseil des ministres (qui interdisaient les liens d'affaires entre les conjoints des ministres et les organismes publics) afin de permettre à madame Dussault de conserver son entreprise et de continuer à transiger avec le gouvernement, sauf avec « le ministère de son mari ou les sociétés d'État sous sa responsabilité³² ». Dans sa déclaration d'intérêt suivant son assermentation comme ministre, monsieur Hamad avait pourtant écrit que ni lui ni des membres de sa famille immédiate ne possédaient d'entreprises « qui sont susceptibles de faire des marchés avec l'État³³ »; cette information erronée pose un problème d'éthique sérieux quant à l'honnêteté, la transparence et la probité du ministre. Pour le Bureau du premier ministre, cette pratique est normale. En effet, l'attaché de presse du premier ministre, Hugo D'Amours, a expliqué que « la directive, elle est ajustée toutes les fois qu'un ministre remplit une déclaration d'intérêt, pour tenir compte des situations particulières des ministres³⁴ ». Ainsi, ce ne sont plus les ministres qui doivent se plier au cadre normatif touchant les conflits d'intérêts, mais plutôt le cadre normatif qui doit être souple et variable pour suivre les pulsions et les désirs des ministres. Une telle vision va à contre-courant de toute l'évolution du dossier de l'éthique gouvernementale dans les pays de l'OCDE; on pourrait parler d'une exception québécoise qui ne serait pas à notre avantage.

Pas étonnant alors de voir le gouvernement Charest récidiver en matière d'abaissement des normes éthiques; le second dossier touche le ministre du Travail, David Whissell, qui détient une entreprise du nom d'ABC Rive-Nord, laquelle transige régulièrement avec l'État. Le premier ministre Jean Charest décide donc de modifier les règles à nouveau « pour permettre au ministre David Whissell de conserver un intérêt majoritaire dans une société qui possédait une participation minoritaire dans une entreprise de pavage ». En vertu de cette modification, son entreprise a pu continuer à faire affaire avec l'État, en évitant toutefois de transiger avec son propre ministère, et ce, même si elle était placée dans une fiducie sans droit de regard. Il est intéressant de noter que « cette entreprise, Rive-Nord inc., comptait le ministère des Transports comme bon client³⁵ ». En août 2009, on apprend d'ailleurs que le MTQ n'a pas hésité à violer la convention collective d'employés gouvernementaux pour favoriser cette même entreprise

32. Yves Chartrand (2009). « Conflit d'intérêts au gouvernement : c'est maintenant le "bar open", dit le PQ », *Rue Frontenac*, 28 avril.

33. Louis Préfontaine, citant un article du *Soleil*, le 31 août 2009.

34. Robert Dutrisac (2009). « Éthique : Charest assouplit les règles », *Le Devoir*, 29 avril.

35. *Idem*.

pour l'entretien d'une partie de l'autoroute 50, dans le comté de monsieur Whissell³⁶. Celui-ci s'est donc retrouvé sous les réflecteurs et a dû se défendre d'être en apparence en conflit d'intérêts. Il a été contraint de démissionner de son poste de ministre, tout en gardant son poste de député.

Finalement, un troisième abaissement se fit au profit du ministre Pierre Arcand. En mars 2009, le premier ministre Jean Charest fit donc un second changement dans les directives du Conseil des ministres afin que, cette fois, on permette « qu'une firme où un membre du gouvernement [...] détient des intérêts puisse faire affaire avec son propre ministère³⁷ ». En fait, on change ici les règles pour le ministre Pierre Arcand, qui détient 38 % des actions de Métromédia, une entreprise qui œuvre dans le domaine de la publicité. Le ministre s'est toutefois départi de ses actions en juin 2009.

La piètre gestion de l'après-mandat: les cas de Pierre Corbeil, Philippe Couillard, Russell Williams et Sylvain Toutant

En matière d'après-mandat, c'est le refus du gouvernement d'intervenir pour interpréter de façon stricte les normes applicables à ce problème qui a fait réagir les observateurs. Le gouvernement Charest a fait comme si le cadre normatif était inexistant ou inopérant, s'en remettant uniquement à la bonne volonté des anciens agents publics. Pierre Corbeil a été ministre délégué à la Forêt, à la Faune et aux Parcs, entre 2003 et 2005, puis ministre des Ressources naturelles de 2005 à 2007. En 2007, il est défait lors des élections provinciales. À la fin du mois d'octobre 2007, les médias révèlent que l'ancien ministre des Ressources naturelles a agi en tant que conseiller de deux entreprises minières, Canadian Royalties et Golden Valley Mines, et cela, seulement trois mois après avoir quitté son poste de ministre des Ressources naturelles. Encore une fois, monsieur Corbeil justifie son comportement en mentionnant qu'il n'a enfreint aucune règle établie par le premier ministre.

Le 5 novembre 2007, le p.-d.g. de la Société des alcools du Québec, Sylvain Toutant, annonce qu'il quitte la SAQ pour retourner travailler dans le secteur privé, plus précisément chez la papetière Kruger. Dans son nouveau poste, monsieur Toutant a le mandat de gérer le secteur des produits de consommation. Notons qu'à cette époque, Kruger

36. <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/08/31/001-Asphalte-contrat.shtml>>, consulté le 25 août 2010.

37. Denis Lessard (2009). « Charest a baissé la barre pour Pierre Arcand », *La Presse*, 30 avril.

est propriétaire de la Maison des Futailles³⁸ à hauteur de 75 %. Achevée à la SAQ pendant le règne de monsieur Toutant (en septembre 2006), la Maison des Futailles contrôle environ 35 % du marché des vins de dépanneur. Dans ce dossier, la SAQ soutient que le Bureau du premier ministre ne voit pas de problème éthique à cette nouvelle nomination³⁹.

Le 25 juin 2008, Philippe Couillard, alors ministre de la Santé du Québec, démissionne. Il a à ce moment déclaré qu'il ne savait pas exactement ce que l'avenir lui réservait et qu'il était encore en réflexion. Cependant, dans un rapport du commissaire au lobbyisme, nous apprenons qu'au cours des mois précédant son départ de la vie politique, monsieur Couillard a rencontré à quatre reprises les représentants du fonds d'investissement privé en santé Persistence Capital Partners (PCP), qui deviendra son nouvel employeur. Malgré cela, selon le commissaire au lobbyisme⁴⁰, PCP n'a commis aucune infraction à la loi sur le lobbyisme dans le cadre de ces rencontres, car c'est plutôt le ministre, par l'entremise d'une firme spécialisée qu'il avait engagée, qui les sollicitait. Mentionnons que quelques jours avant de quitter la politique, Philippe Couillard a signé deux décrets favorables aux cliniques privées, l'un précisant la cinquantaine de traitements médicaux pouvant y être offerts et l'autre visant à réduire le coût de leur permis d'exploitation. Le groupe PCP est propriétaire des cliniques privées Medisys, qui se voient donc directement avantagées par ces décrets signés par leur futur employé. Malgré les critiques qui fusaient de toute part, le Conseil exécutif a jugé qu'il n'y avait pas de conflits d'intérêts dans ce dossier. Ainsi, dès le 20 juin, le Conseil exécutif a donné un premier feu vert à monsieur Couillard pour l'autoriser à passer au secteur privé. Puis, lors de l'annonce de son association avec la firme privée PCP, le 18 août, monsieur Couillard recevait un deuxième avis positif du Conseil exécutif. Dans ce second avis, monsieur Sormany mentionne que « Prétendre aujourd'hui que les nouvelles fonctions de monsieur Couillard l'amèneront à contrevenir aux règles d'après-mandat qui lui sont applicables ne serait qu'hypothèse et ferait fi de l'intégrité personnelle de monsieur Couillard ». Monsieur Sormany en conclut que monsieur Couillard ne contrevient pas à la

38. François Desjardins (2007). « Sylvain Toutant quitte la SAQ pour Kruger », *Le Devoir*, mardi 6 novembre.

39. Notons que le passage de monsieur Toutant à la SAQ a été marqué par le scandale du gonflement artificiel des prix des vins français. Pendant des mois, la SAQ n'avait pas entièrement appliqué la baisse de l'euro au prix de ses vins français, refilant ainsi une facture additionnelle de 8 millions de dollars aux consommateurs.

40. Rapport d'enquête du commissaire au lobbyisme du Québec dans le dossier Persistence Capital Partners LP, <http://www.commissairelobby.qc.ca/en/documents/File/pcp_rapport_clq.pdf>.

directive gouvernementale qui stipule qu'un ancien ministre ne doit pas « tirer d'avantages indus » de ses fonctions antérieures et doit respecter le caractère confidentiel des informations obtenues dans l'exercice de ses fonctions.

Ainsi, ce n'est pas étonnant de voir le gouvernement Charest se retrouver en gestion de crise éthique à la fin de cette première décennie du XXI^e siècle. Une culture gouvernementale trop permissive engendre toujours des abus. Il est toujours difficile de freiner de tels travers culturels lorsqu'ils réussissent à s'imposer dans l'univers des mœurs politiques.

INSTANCES CONSULTATIVES DE L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE QUÉBÉCOISE

Dans cette seconde partie de notre texte, nous analyserons les instances consultatives qui ont favorisé, par leurs recommandations ou leurs rapports officiels, la mise en place de l'infrastructure de l'éthique. Nous regarderons de plus près trois instances, c'est-à-dire le rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, deux rapports du Vérificateur général du Québec (2000-2001, Tome I, et 2004-2005) ainsi que le Plan d'action pour consolider l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration publique et les travaux faits à la Commission de l'administration publique.

LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE, LA PROBITÉ ET L'INTÉGRITÉ DES ADMINISTRATEURS PUBLICS

Nous l'avons vu, le discours de Jacques Parizeau a eu une importance marquée dans le développement de l'éthique au Québec. En effet, en continuité avec ce discours, le gouvernement du Parti québécois a lancé, une année plus tard, la création du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. Il s'agit d'un événement central qui permet au Québec de se mettre sur la voie du développement d'une véritable infrastructure de régulation des comportements de la fonction publique québécoise.

Le ministre de la Justice de l'époque, monsieur Paul Bégin, crée donc le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. Dirigé par André C. Côté, futur commissaire au lobbyisme, le groupe se met au travail à partir de janvier 1995 et son mandat comporte plusieurs volets, dont les plus importants sont de déterminer les fondements et les composantes de la dimension éthique dans la gestion des biens publics et d'en cerner les aspects qui

ont une importance primordiale pour le maintien du lien de confiance entre les citoyens et les administrateurs publics; de proposer des balises et des normes de comportement en vue de favoriser l'intégrité et la probité des administrateurs et gestionnaires publics non soumis aux normes d'éthique dans la fonction publique; de proposer des mécanismes de prévention ou de gestion des situations ou contextes problématiques ou de sanction de comportements dérogatoires.

Le rapport du Groupe de travail⁴¹ a été publié le 26 avril 1995 et tire de nombreuses conclusions qui auront un impact important sur l'éthique gouvernementale québécoise, même si certains axes de ces recommandations n'ont pas été immédiatement repris par le gouvernement. Les recommandations se structurent en fonction des deux préoccupations centrales qui avaient été exprimées par le gouvernement au moment où le mandat initial avait été donné, c'est-à-dire favoriser la transparence et contribuer ainsi à renforcer le lien de confiance entre les citoyens et l'administration publique.

Le Groupe de travail a de plus appuyé ses réflexions sur la prémisse selon laquelle l'administration publique n'est pas une administration comme les autres et qu'en ce sens elle ne pouvait s'inspirer de facto des modèles développés dans le privé. Ainsi, le Groupe de travail a énoncé quatre impératifs devant être conciliés par l'administration publique québécoise: la confiance envers l'État, la justice de l'administration publique, l'efficacité de l'administration publique ainsi que la poursuite des intérêts personnels légitimes des administrateurs publics. Les trois grands axes de réflexion qui orienteront la structure des recommandations sont: l'importance de revoir la façon dont les gouvernements font les nominations; l'encadrement de la pratique du lobbying au Québec; l'encadrement de la fonction d'administrateur public.

Malheureusement, le gouvernement ne retiendra pas les premières recommandations (1 à 11) du rapport Côté qui portent sur l'importance de développer chez les gouvernements un certain souci éthique eu égard au processus de nomination. On demande au gouvernement d'assumer sa responsabilité de ne jamais remettre en question le caractère neutre et loyal de la fonction publique. On insiste sur le fait que le gouvernement doit en tout temps donner des garanties que les valeurs de compétence et d'indépendance sont au cœur du processus de sélection et que l'objectif ultime du processus est de doter les institutions publiques québécoises des meilleurs gestionnaires possible afin

41. Un résumé du rapport est disponible sur le site Internet du ministère de la Justice: <<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/ethique.htm>>, consulté le 21 août 2008.

d'assurer une gestion saine, efficace et responsable. La vague automnale (2003) de nominations partisans du gouvernement Charest a démontré que peu d'efforts ont été faits jusqu'à ce jour afin de doter le Québec d'un vrai processus de nomination qui reposerait essentiellement sur les valeurs d'objectivité et de transparence.

Le second volet qui n'a pas eu de suite concrète proposait le développement d'une démarche visant à réfléchir sur l'encadrement de la pratique du lobbying. Même si ce dossier a été abordé dans une commission parlementaire, les libéraux n'ont pas voulu que le gouvernement poursuive cette démarche. Ce n'est qu'en 2002 que ce dossier va revenir dans l'actualité, soit au moment où l'on découvrira que le ministre Gilles Baril était très proche d'un responsable d'une firme de lobbying nommé Oxygène 9. On le verra un peu plus loin, le ministre Bégin n'a pas tardé, à ce moment, à revenir à l'esprit du rapport Côté, allant jusqu'à proposer le nom de ce dernier au poste de commissaire au lobbying.

Ce fut donc principalement au niveau du troisième axe, soit l'encadrement déontologique de la pratique d'administrateur, que les recommandations du rapport ont été reprises avec le plus de vigueur. Le rapport du Groupe de travail en proposa 12 qui touchent directement l'éthique et la déontologie des administrateurs publics. Parmi ces recommandations, nous en retenons ici quatre: la recommandation 27 (qui suggère que le conseil d'administration de chaque société d'État et de chacune des filiales soit tenu, si ce n'est déjà fait, d'adopter un code d'éthique et de déontologie⁴²); la recommandation 30 (qui suggère qu'un tel code d'éthique et de déontologie contienne trois volets: un volet «éthique» traitant de la mission, des valeurs organisationnelles et des principes généraux de gestion; un volet «déontologique» traitant des obligations et des devoirs des administrateurs; un volet «mécanismes d'application» traitant des moyens et procédures⁴³); la recommandation 35 (qui suggère que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique propre à cette activité⁴⁴); la recommandation 36 (qui suggère que chaque société d'État ou filiale de telle société désigne une personne qui, sous l'autorité du président du conseil d'administration, soit investie de l'encadrement de tout le processus d'éthique et de déontologie).

42. Ministère de la Justice, Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, p. 92.

43. *Ibid.*, p. 93.

44. *Ibid.*, p. 94.

Enfin, notons qu'une des conclusions générales du rapport concerne l'implantation de codes d'éthique au sein de la fonction publique québécoise. Le rapport suggère fortement que le gouvernement oblige les sociétés d'État et leurs filiales à se doter d'un tel code. Ainsi, ce code pourrait être déposé auprès du ministre responsable de l'organisme ou du ministère, et être disponible auprès du public. Les administrateurs concernés devraient alors s'engager formellement à s'y conformer. Le Groupe de travail préconise cette approche, car elle a comme avantages d'avoir un potentiel mobilisateur et intégrateur et en plus de permettre un contenu adapté qui tienne compte de la situation propre à chaque société.

Lorsque nous prenons un peu de recul face au dossier de l'éthique gouvernementale au Québec, le dépôt de ce rapport a une grande importance. D'une part, ce document est en continuité avec le discours de 1994, en ce sens qu'il répond aux deux principales volontés alors exprimées, soit la question de la crise de confiance et celle des zones grises qui touchent les sociétés d'État et les organismes œuvrant en périphérie de l'administration publique. Aussi, en proposant que le conseil d'administration de chaque société d'État et de chacune des filiales soit tenu d'adopter un code d'éthique et de déontologie, cela semble bien cadrer avec les volontés du premier ministre énoncées en 1994.

Comme nous le verrons, ce rapport est donc non seulement en continuité avec le discours de 1994, mais il sera également à la source de projets de loi et de règlements qui concernent l'éthique dans la fonction publique. Bref, ce rapport a eu des conséquences importantes, notamment le lancement de nombreuses idées qui seront reprises au cours des prochaines années, en ce sens qu'il donne le ton aux démarches qui suivront son dépôt.

LE RAPPORT 2000-2001 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (TOME I)⁴⁵

Il peut être intéressant, à ce moment de notre réflexion, de s'interroger sur l'efficacité et la convenance des lois appliquées précédemment. Pour ce faire, nous ferons appel au vérificateur général, Guy Breton.

45. Le Vérificateur général du Québec, *Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise*, rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, Tome 1, Chapitre 3, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Rapport/Rapport.pdf>, consulté le 21 novembre 2003.

Le vérificateur général du Québec, à l'époque monsieur Guy Breton, a consacré un chapitre entier à la question de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. Les travaux du vérificateur général n'avaient pas pour but de rechercher des manquements à l'éthique, mais bien de s'assurer que les mesures en place soient suffisantes pour minimiser les risques de tels manquements. Pour effectuer ses vérifications, le vérificateur général a donc rencontré des gens du Conseil exécutif, du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que 50 entités faisant partie de l'administration gouvernementale québécoise. L'étude se déroule donc de septembre 2000 à la mi-février 2001.

Le vérificateur pose un constat important: l'infrastructure actuelle de l'éthique peut être améliorée. Ses critiques peuvent se résumer en cinq points. D'abord, selon le vérificateur général, toute personne contribuant directement ou indirectement à la gestion des fonds et des biens publics se doit d'adhérer à des valeurs et des règles communes. Le vérificateur mentionnait que l'adhésion aux valeurs n'est pas toujours claire et complète. Elle peut même, dans certains cas, être discordante. De plus, le VG prétend que la circulation de l'information est insuffisante au sein de l'administration publique en ce qui concerne l'éthique gouvernementale. Il s'agit ici d'une critique fort importante. Comme nous le verrons dans les pages suivantes, la question des valeurs prendra une place prépondérante dans les suites que l'État québécois donnera à ce rapport du vérificateur général.

Comme autre élément, le vérificateur général mentionne que la formation en matière d'éthique est insuffisante, particulièrement en ce qui touche la protection des renseignements personnels. Dans plusieurs organismes, ce ne sont pas tous les membres du personnel qui suivent les cours, pourtant obligatoires, à plusieurs niveaux. Cette critique, nous le verrons, sera également bien entendue par les instances gouvernementales.

Enfin, notons que le vérificateur mentionne que certains organismes ne sont pas encore dotés d'un code d'éthique ou de déontologie, alors que la loi était claire à ce sujet. D'ailleurs, rappelons qu'il s'agit ici d'un point important, considérant non seulement que cette volonté émane du rapport Côté, mais également qu'elle est clairement désirée sur le plan juridique.

Bref, à la suite de ces nombreuses critiques, le vérificateur général recommande alors au ministère du Conseil exécutif, au Secrétariat du Conseil du trésor et au Secrétariat à la modernisation de la gestion publique de consolider ensemble l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. Pour ce faire,

il propose quatre pistes importantes⁴⁶ : énoncer et diffuser un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales applicables à l'ensemble des détenteurs d'une charge publique ; compléter la définition du cadre pour la tenue d'enquêtes et l'imposition de sanctions lorsqu'il y a manquement à l'éthique ; parfaire la formation et l'impartialité des conseils en matière d'éthique, et améliorer les mesures incitatives à un comportement éthique ; poursuivre les efforts entrepris en vue de bonifier la reddition de comptes des entités qui les composent.

Nous aurons la chance de le voir ultérieurement, ces critiques et recommandations du vérificateur général auront une grande influence, au sein du gouvernement du Québec, dans toute la mise en place de la structure éthique qui va suivre ce dépôt. Et ceci commence dès la Commission de l'administration publique du 28 octobre 2001.

LE RAPPORT 2004-2005 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (TOME I)

Dans son rapport de 2004-2005, le vérificateur général Renaud Lachance fait un retour sur le rapport 2000-2001 et tente de voir si l'administration publique québécoise a pris bonne note de ses propositions. D'emblée, il note que plusieurs éléments peuvent occasionner un comportement non éthique, notamment des mécanismes de détection et de divulgation manquants ainsi que le traitement réservé aux actes répréhensibles.

Selon le vérificateur, la potentialité d'actes répréhensibles implique la mise en place de moyens de détection et de divulgation pour découvrir ces actes, et d'outils d'enquête. Ainsi, il prétend que si l'acte reproché est confirmé, la sanction imposée au contrevenant doit avoir non seulement un but punitif, mais aussi dissuasif à son endroit et à l'égard d'autres détenteurs d'une charge publique qui voudraient l'imiter. Son cadre d'analyse est alors clairement hétérorégulatoire.

En ce qui concerne le bilan qu'il fait des efforts faits depuis son étude précédente, le suivi révèle que des actions concrètes ont été accomplies afin de consolider l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. À ce sujet, il note d'abord l'apparition de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Il observe également que des séances d'accueil à l'intention du nouveau personnel, abordant parmi plusieurs thèmes

46. *Idem.*

ceux de l'éthique et de la déontologie, ont aussi été mises en place. De plus, le personnel peut désormais bénéficier des avis de répondants en éthique désignés notamment pour exercer un rôle-conseil. Le vérificateur révèle également d'autres améliorations, notamment l'adoption d'un plus grand nombre de codes pour informer les agents publics de leurs devoirs et de leurs obligations. Ainsi, globalement, il estime que toutes ses recommandations ont suscité des gestes concrets et croit que les progrès réalisés sont satisfaisants dans 86% des cas.

Malgré ce bilan positif, notons néanmoins que ce rapport demeure très court (13 pages) et qu'il concerne principalement les volets hétéro-régulateurs de l'infrastructure québécoise. Ainsi, il ne s'agit pas d'une analyse complète de l'infrastructure de l'éthique, mais plutôt d'une mise à jour du rapport de 2000-2001. Puisque cette dernière vérification a été faite il y a plus de cinq ans, on peut espérer que le vérificateur général lance à nouveau le dossier de l'éthique en regardant de plus près, par exemple, l'efficacité du réseau des répondants ou la portée réelle de tous les énoncés de valeurs et du code d'éthique qui ont été produits au cours des dernières années.

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE – L'ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, 18 OCTOBRE 2001

Si nous revenons un instant au premier rapport du vérificateur général de 2001, nous remarquons que les critiques faites par ce dernier n'ont pas été sans réponse. Ainsi, Jean St-Gelais, secrétaire général du Conseil exécutif, et Diane Jean, secrétaire du Conseil du trésor, ont été sommés de comparaître devant la Commission parlementaire de l'administration publique en octobre 2001. Les deux responsables ont pris cette sommation très au sérieux et c'est avec minutie qu'ils ont préparé leurs réponses aux critiques du vérificateur général et aux questions des membres de la Commission.

Loin de se braquer contre le rapport de monsieur Breton, monsieur St-Gelais a plutôt choisi d'abonder dans le sens des constats et des recommandations du vérificateur général. Il s'est cependant fait un devoir de dire que, même s'il y avait effectivement place à une amélioration, on devait reconnaître que du travail important avait été enclenché dans les années 1990 et que le gouvernement avait peu à peu mis en place une certaine infrastructure de l'éthique pour l'administration publique. Le secrétaire général du Conseil exécutif avait pris soin de mettre en annexe l'ensemble des lois et des règlements qui consolidaient l'infrastructure juridique. Il insista cependant pour

dire qu'avec le virage du nouveau management public, le gouvernement allait devoir redoubler d'ardeur en matière d'éthique, car il était conscient que cela impliquait nécessairement une plus grande liberté d'action pour les gestionnaires et que cela ouvrait la porte à de nouveaux enjeux éthiques.

Afin de démontrer la sensibilité gouvernementale face à la question, monsieur St-Gelais mentionna qu'une table de travail sous-ministérielle avait été mandatée de réfléchir spécifiquement à ces enjeux éthiques et déontologiques. Les membres de ce comité avaient conclu qu'il était important de renforcer et de développer le lien de confiance entre le public et l'administration. On y notait également l'importance pour l'administration publique d'avoir des valeurs claires et connues de tous. À ce sujet, la table de travail a reconnu quatre catégories de valeurs que le Québec partage avec les autres démocraties modernes : des valeurs démocratiques qui s'articulent autour de la notion fondamentale d'une fonction publique au service de l'intérêt public (loyauté, intégrité, impartialité, respect des droits et libertés de la personne, protection des renseignements personnels); des valeurs professionnelles (compétence, excellence, efficacité, franchise, objectivité et souci de la qualité des services aux citoyens); des valeurs liées à l'éthique (prudence, justice, impartialité, fiabilité, discrétion, respect de la loi et des procédures établies, saine gestion des ressources publiques); des valeurs liées aux personnes, que l'on peut qualifier d'existentielles (rigueur, modération, savoir-vivre, courtoisie, tolérance, ouverture d'esprit, sens de la mesure, sens de la responsabilité, compassion et empathie).

Il est important de noter que la table des sous-ministres n'a rien innové sur ce plan, elle n'a fait que reprendre les grandes familles de valeurs que le célèbre rapport fédéral «De solides assises», communément nommé le rapport Tait, avait déjà signalées.

On peut donc dire que monsieur St-Gelais semble bien répondre directement à la recommandation du vérificateur général qui notait toute l'importance d'énoncer et de diffuser un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales applicables à l'ensemble des détenteurs d'une charge publique. Il affirma finalement qu'il allait proposer au premier ministre de nommer un responsable du dossier de l'éthique au sein même du Conseil exécutif.

De son côté, Diane Jean est également d'accord avec les commentaires évoqués par le vérificateur général. Selon elle, il est toutefois important de prendre en considération deux éléments clés du contexte gouvernemental de l'époque. D'une part, dans le cadre du renouvel-

lement de la fonction publique, on assiste à l'arrivée importante de nouveaux employés. Ensuite, la fonction publique étant en voie de moderniser son cadre de gestion, cela modifiera la façon de concevoir les relations entre l'État et le citoyen.

Selon madame Jean, et dans ce contexte, il est important de faire appel au raisonnement éthique comme mode de régulation du comportement des individus, pour ainsi faciliter une prise de décision éclairée. Dans son allocution, madame Jean se prononce aussi en ce qui concerne les éléments de l'infrastructure de l'éthique qui sont préconisés par l'OCDE. Elle mentionne qu'en ce qui concerne l'engagement politique, cela se retrouve dans la *Loi sur la fonction publique*, et en ce qui concerne le cadre juridique efficace, cela se retrouve dans la *Loi sur la fonction publique* et dans le *Règlement sur les normes d'éthique*. Madame Jean mentionne également que le Secrétariat du Conseil du trésor a aussi préparé un projet de déclaration de valeurs fondamentales et communes aux ministères et organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, ce qui répond également à la recommandation du vérificateur général. Les objectifs de ce projet relatif à ces valeurs fondamentales et communes sont les suivants: promouvoir la démocratie et servir l'intérêt public; soutenir l'action quotidienne et guider la prise de décision; refléter un large consensus et être partagées par un grand nombre de personnes; être limitées en nombre afin d'être facilement connues et comprises; se renforcer mutuellement et être en relation les uns avec les autres; être interprétées aisément.

Madame Jean précise qu'au moment de faire son allocution, les valeurs privilégiées sont les suivantes: intégrité; impartialité; respect; compétence; neutralité politique. Notons finalement que madame Jean prétend que le projet de déclaration de valeurs dans la fonction publique n'exclut pas la possibilité pour chaque ministère ou organisme d'ajouter des valeurs plus spécifiques à sa mission. De surcroît, la dimension éthique fera partie du Programme d'accueil gouvernemental pour les nouveaux employés de la fonction publique. Elle mentionne également la mise sur pied d'un réseau de répondants en éthique et la création d'un processus de formation éthique pour certains gestionnaires. Le Secrétariat du Conseil du trésor assumera donc un leadership en matière d'éthique.

Ces derniers commentaires de Diane Jean concernant la formation sont excessivement importants. Ils se présentent d'abord comme une réponse au rapport Côté, qui en recommandait la mise en place, tout comme au vérificateur général, qui mentionnant qu'elle était largement insuffisante. La question du réseau des répondants est ici

fort importante, puisqu'elle puise dans la recommandation 36 du rapport Côté pour qui chaque société d'État ou filiale de telle société doit désigner une personne qui, sous l'autorité du président du conseil d'administration, soit investie des responsabilités éthiques diverses. Nous aurons également l'occasion d'y revenir.

La présence de ces deux hauts responsables du gouvernement et de l'administration publique aura surtout eu le mérite d'obliger ces derniers à se doter d'un plan d'action beaucoup plus structuré et de réorienter la stratégie gouvernementale vers une approche préventive, plutôt que réactive.

En janvier 2002, le Secrétariat du Conseil du trésor élabore donc à l'interne un plan d'action pour consolider l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration publique. Ce plan d'action comporte quatre volets importants, soit la création du réseau des répondants en éthique, la mise sur pied d'un processus de sensibilisation à l'éthique et à la déontologie, un projet de directive concernant l'utilisation du courriel et d'Internet et enfin un volet qui concerne les organismes hors de la fonction publique.

En ce qui touche le réseau des répondants, le plan d'action prévoit sa création. Ce réseau aura comme objectifs de soutenir les ministères et organismes en matière d'éthique, en plus de favoriser les échanges sur les différentes problématiques éthiques. Chaque répondant aura un rôle-conseil auprès de tous les employés de son organisation. On propose également de demander aux sous-ministres et dirigeants d'organismes de désigner leur répondant respectif pour novembre 2002.

Le plan d'action propose six moyens précis pour favoriser la sensibilisation à l'éthique et à la déontologie. Premièrement, la mise en place d'un volet éthique dans le Programme d'accueil gouvernemental pour les nouveaux employés. Deuxièmement, la mise à jour du volet éthique à l'intérieur du Programme d'apprentissage des nouveaux cadres de la fonction publique. Troisièmement, le développement à l'intention des gestionnaires d'un Programme de sensibilisation et de formation sur l'éthique au travail dans un contexte de marge de manœuvre accrue.

Quatrièmement, le plan d'action propose la poursuite d'une veille stratégique au regard de l'éthique, cela dans le but de faire connaître les développements de l'éthique aux hauts dirigeants, aux gestionnaires de la fonction publique et éventuellement aux répondants en éthique. Cinquièmement, le plan suggère de rendre disponibles différents guides pour soutenir les ministères et organismes en matière

d'éthique. Ces guides aborderont des thèmes spécifiques comme les conflits d'intérêts, le raisonnement éthique ou l'imputabilité. Enfin, sixièmement, le plan propose de sensibiliser les nouveaux fonctionnaires en leur présentant trois documents, soit la Déclaration de valeurs de l'administration publique, le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique et la brochure *L'éthique dans la fonction publique*. L'engagement des fonctionnaires serait alors favorisé, ces derniers devant signer un formulaire dans lequel ils signifient avoir pris connaissance des documents remis.

Le plan d'action prévoit une sensibilisation des sous-ministres au projet de directive concernant l'utilisation du courriel et d'Internet. Cette sensibilisation se fera par l'entremise du Secrétariat du Conseil du trésor, alors que le Sous-secrétariat au personnel de la fonction publique conseillera et appuiera les ministères et organismes selon leurs besoins à ce sujet. On prévoit faire la promotion des valeurs et des comportements éthiques dans les organismes hors de la fonction publique, tout en respectant l'autonomie de ces organismes, par exemple en mettant à leur disposition les approches, les programmes de formation ainsi que les outils développés pour la fonction publique.

Un engagement important fait par Jean Saint-Gelais lors de la Commission parlementaire s'est vite matérialisé puisque l'on a créé le poste de secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation au ministère du Conseil exécutif. M^e Louis Sormany a effectivement été nommé pour piloter ce dossier dès le 12 novembre 2001.

M^e Louis Sormany a pour mandat de coordonner, au nom du ministère du Conseil exécutif, les actions gouvernementales en matière d'éthique au sein de l'administration publique québécoise. En collaboration avec le Secrétariat aux emplois supérieurs, il doit également assurer un soutien et un suivi actifs auprès des administrateurs publics quant à leurs obligations et responsabilités en matière d'éthique. De plus, son rôle est de maintenir un lien institutionnel entre le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor et, sur les aspects juridiques, le ministère de la Justice, cela afin d'assurer une cohérence de l'ensemble de l'action gouvernementale en matière d'éthique. De surcroît, il doit sensibiliser, par des conférences, des séances d'information ou des publications, les ministères, les organismes du gouvernement et la population en général à l'importance de l'éthique dans l'administration publique et promouvoir le respect des normes d'éthique applicables. Par ailleurs, il doit également proposer les modifications, de nature législative, réglementaire ou administrative, qui pourraient s'avérer utiles ou nécessaires en matière d'éthique, en plus d'assister le secrétaire général associé aux emplois supérieurs dans l'exécution

de ses fonctions relatives à l'éthique. Notons enfin que le secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation n'a pas pour fonction, contrairement au conseiller en éthique du gouvernement fédéral, d'émettre des avis publics sur des cas spécifiques d'éthique pouvant toucher des ministres, des administrateurs publics ou des fonctionnaires.

Il est intéressant de constater que M^e Sormany ne s'est pas contenté de jouer un rôle dans les coulisses du pouvoir. Il s'est fait un devoir de prendre la parole publiquement afin de démontrer que le gouvernement du Québec était déterminé à jouer pleinement son leadership dans ce dossier. Par exemple, le 15 mai 2002, dans le cadre du XX^e congrès de l'ACFAS, il a donné une conférence intitulée *L'administration publique québécoise face au défi de l'éthique*. Lors de sa conférence, M^e Sormany explique l'importance grandissante que l'on donne aux préoccupations éthiques par plusieurs facteurs, notamment les exigences des citoyens, les mécanismes de reddition de comptes, la mise en place du nouveau cadre de gestion depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* et le renouvellement de la fonction publique. Bref, cela résume parfaitement bien les préoccupations soulevées au cours des huit dernières années par les différents intervenants mentionnés précédemment. Dans le cadre de sa conférence, et confirmant ainsi les dires de monsieur St-Gelais et de madame Jean, M^e Sormany mentionne que pour relever les nouveaux défis de l'administration publique québécoise, il est essentiel de mettre en place quatre mesures importantes : compléter et parfaire le cadre juridique en matière d'éthique ; adopter une déclaration de valeurs qui devra rappeler la mission d'intérêt public de l'administration publique québécoise et l'importance des services aux citoyens (puis énoncer des valeurs éthiques telles que la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect envers les administrés) ; accroître la sensibilisation à l'égard de l'éthique ; créer un réseau de répondants en éthique.

Ainsi, c'est par l'entremise des textes de Sormany que s'articulent les premiers pas vers une nouvelle vision de l'éthique. Pour le moment, nous sommes encore dans l'optique « juridique » à certains égards, mais la volonté de créer une déclaration de valeurs, associée à l'idée d'une sensibilisation accrue à l'égard de l'éthique, semblait ouvrir la porte à une nouvelle façon de voir l'éthique⁴⁷.

47. Notons également que des valeurs clés reviennent dans le discours, telles que l'intégrité, l'impartialité, la loyauté, la compétence, et ce, depuis les écrits de la Commission de l'administration publique du 18 octobre 2001.

Jusqu'alors, on constate que nous sommes dans un processus dit éthique qui est cependant largement construit sur les fondations déontologiques, et encadré juridiquement par les lois et règlements mentionnés précédemment. Ce n'est qu'à partir de la deuxième moitié de l'année 2002 que l'on remarque un changement dans la façon de percevoir et d'appliquer l'éthique.

Ainsi, on passe d'une vision de l'éthique qui se préoccupait beaucoup des questions déontologiques et juridiques, à une éthique qui émerge et intervient lorsqu'il y a absence de normes. L'éthique, telle que définie par M^e Sormany lors de ses récentes prises de parole, vise à permettre au fonctionnaire d'adopter un comportement adéquat lorsque la règle n'existe pas, qu'elle n'est pas claire ou qu'elle conduit à des conséquences manifestement indésirables, n'étant pas adaptée à une situation donnée.

Le 27 septembre 2002, Louis Sormany faisait une présentation devant le Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec. Lors de cette présentation, M^e Sormany clarifie sa position sur l'éthique et amorce ainsi un virage important en matière d'éthique gouvernementale au Québec. Il est donc clair pour M^e Sormany que l'éthique ne doit pas se limiter à la déontologie, à ses codes et à ses applications. Elle doit aller au-delà du juridique. En fait, il prétend même qu'une telle façon de procéder serait contre-productive. Sans nier la déontologie, l'éthique serait plutôt son complément. De façon plus concrète, cette présentation de M^e Sormany met l'accent sur deux autres points importants : la mise sur pied d'un réseau de répondants, et la déclaration de valeurs. Nous l'avons vu, ces idées ne sont pas nouvelles, mais prennent maintenant un nouvel élan. Dans le premier cas, on rappelle que le Conseil du trésor a demandé à chaque ministère et organisme régi par la *Loi sur la fonction publique* de se nommer un répondant en éthique. Le vérificateur avait d'ailleurs reproché ce manquement. Pour Sormany, ce répondant n'est pas un arbitre qui gère les cas disciplinaires, mais bien un individu qui a un rôle de « conseiller préventif » qui doit aider les fonctionnaires aux prises avec des problématiques éthiques. Le répondant en éthique pourrait donc être celui qui, dans l'organisation, doit implanter une culture éthique, par exemple avec l'aide de la diffusion d'informations ou de discussions sur les valeurs organisationnelles. Notons ici que l'on revient alors clairement à la recommandation 36 du rapport Côté, pour qui le « répondant » doit être une personne qui doit assurer la formation et l'information des administrateurs publics quant au contenu et aux modalités d'application du code d'éthique et de déontologie. Par ailleurs, en ce qui concerne la déclaration de

valeurs, M^e Sormany mentionne qu'elle ne se veut pas un texte normatif, de nature juridique, mais bien « un guide du comportement éthique, ce vers quoi on doit se tourner en l'absence de règles adéquates ou pour saisir la finalité des règles existantes ». Bref, il s'agit d'un énoncé de valeurs fondamentales qui orientera l'action des décideurs publics et de leurs employés. On peut voir, ici, une volonté de l'éloigner des cadres juridiques pour construire l'éthique à un autre endroit, à un autre niveau qui sera moins rigide et dont l'objectif est de compléter la déontologie.

Après cette intervention de M^e Sormany, on assiste, quelques semaines plus tard, à une autre intervention à la Commission de l'administration publique qui confirmera le virage adopté par l'État québécois en matière d'éthique gouvernementale.

Le 1^{er} novembre 2002⁴⁸, monsieur Jean Saint-Gelais, secrétaire général du Conseil exécutif, et madame Diane Jean, secrétaire du Conseil du trésor, déposaient à la Commission de l'administration publique leur rapport sur l'état d'avancement des travaux relatifs à l'éthique dans l'administration publique. D'emblée, le rapport mentionne qu'il n'est pas simple d'instaurer une plus grande conscience éthique dans l'administration publique. À titre d'exemple, on précise que l'éthique, au-delà des normes déontologiques, ne peut être imposée. De plus, le rapport n'hésite pas à dire que chaque gestionnaire, dans son organisation, se doit d'implanter la culture éthique et de la faire partager par ses employés. Le rapport fait état de l'avancement de l'infrastructure « juridique » de l'éthique, par exemple en mentionnant les différentes modifications à venir relativement aux règlements. Par ailleurs, le rapport confirme les objectifs visés par la constitution d'un réseau des répondants en éthique, c'est-à-dire soutenir les ministères et organismes en matière d'éthique, faciliter la réflexion éthique et les démarches afférentes dans les organisations et favoriser les échanges entre les ministères et organismes sur les différentes problématiques. Dans ce rapport, on fait également état de la situation en ce qui concerne la formation en éthique. Ainsi, on découvre que trois programmes de formation des fonctionnaires laissent une grande place à l'éthique : le Programme de formation pour les répondants (clarification des concepts, résolution de problèmes éthiques, réflexion sur les valeurs, etc.) ; le Programme de sensibilisation et de formation sur l'éthique au travail dans un contexte de marge de manœuvre accrue (sensibilisation des gestionnaires et de l'ensemble des employés à l'importance

48. Rapport sur l'état d'avancement des travaux relatifs à l'éthique dans l'administration publique, transmis à la Commission de l'administration publique, le 1^{er} novembre 2002.

accrue que prend l'éthique dans le contexte de la modernisation de l'administration publique); le Programme d'accueil gouvernemental pour les nouveaux employés (comprend un volet éthique).

Enfin, le rapport mentionne qu'au cours de la prochaine année, il y aura une actualisation de la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise* qui fera ainsi état de l'adoption du nouveau *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* ainsi que de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. On peut dire ici que ce rapport semble confirmer le virage vers une éthique plus auto-régulatoire, en ce sens qu'il accepte la nouvelle définition de l'éthique et des moyens inévitables à utiliser pour mettre en place une structure éthique, telles la formation, la diffusion importante d'information et la mise sur pied d'un réseau des répondants en éthique.

Depuis 2003, le gouvernement semble cependant avoir arrêté le temps dans ce dossier. Il n'y a plus de document administratif ou rapport de tiers spécialisés qui ont fait avancer la réflexion en matière d'éthique. Louis Sormany est entré dans une posture de réserve beaucoup plus grande et on ne l'entend plus prendre la parole publique pour défendre la vision autorégulatoire du dossier. Sous la gouverne de Monique Jérôme-Forget, le Conseil du trésor a mis sur la glace tout nouveau développement du dossier de l'éthique comme complément de développement de la nouvelle culture de gestion alignée sur le projet de modernisation. Il faut dire que la ministre ne croyait pas du tout à l'orientation «autonomiste» de la vision péquiste de la modernisation. Elle était davantage préoccupée par le développement de sa vision de la réingénierie qui mettait les partenariats public/privé (PPP) au cœur de son projet de changement administratif.

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE QUÉBÉCOISE

Dans cette troisième section de notre texte, nous analyserons le cadre juridique, le code de conduite, les gardiens de l'éthique gouvernementale au Québec ainsi que les organismes de coordination des questions éthiques et les mécanismes de socialisation professionnelle.

LE CADRE JURIDIQUE

En plus de certaines dispositions de diverses lois telles que la *Loi sur le vérificateur général*, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et la *Loi sur les normes du travail* (harcèlement en milieu de travail), le cadre juridique

lié à l'éthique au Québec est éparpillé à travers de nombreux documents. Par exemple, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, les règles de gouvernance des sociétés d'État (moderniser la gouvernance des sociétés d'État, énoncé de politique), la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ainsi que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Malgré la présence de ces nombreuses composantes, nous allons insister ici sur l'importance qu'a eue l'année 1998 en matière de développement du cadre juridique. Nous assistons alors à la mise en place d'une infrastructure juridique ayant comme trame de fond les préoccupations éthiques signalées par le premier ministre Parizeau en 1994 et qui s'inscrit comme la suite logique des recommandations du rapport du Groupe de travail sur l'éthique.

En effet, le 1^{er} janvier 1998, est entrée en vigueur la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives* concernant l'éthique et la déontologie. Un peu plus tard, un règlement fait suite à cette loi. Il s'agit du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* qui sera adopté le 17 juin 1998. Cette loi permettait à des valeurs comme la probité et la transparence de devenir des balises incontournables dans le raffermissement du lien de confiance entre l'État et les citoyens. L'article 1 du règlement stipule explicitement qu'il a pour objet « de préserver et de renforcer le lien de confiance dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique, de favoriser la transparence au sein des organismes et entreprises du gouvernement et de responsabiliser les administrateurs publics⁴⁹ ».

À ce sujet, dans un discours prononcé lors de l'adoption du projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice, monsieur Paul Bégin, parlait d'une éthique du bien commun :

Ces nouvelles dispositions législatives indiqueront à la population, bien sûr, mais aussi aux nombreux organismes et entreprises de l'État ainsi qu'à toute l'administration publique que la qualité d'une administration résidera toujours d'abord et avant tout dans la qualité et la motivation des personnes qui consacrent leur talent et leurs énergies

49. *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, Article 1, 1998, p. 196. Mis à jour le 6 mai 2002 : <http://www.cja.gouv.qc.ca/fr/page/pdf/Textes%20de%20lois%20et%20règlements/règlement_ethique_admin_fr.pdf>, consulté le 21 novembre 2003.

à la réalisation de la mission. J'ai confiance que ces nouvelles mesures feront en sorte qu'il n'y ait plus de doute sur la probité des administrations publiques et de leurs dirigeants⁵⁰.

De plus, cette loi permettait au gouvernement d'établir, par règlement, « des normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs publics qu'il vise et d'obliger les conseils d'administration des organismes et entreprises du gouvernement à établir un code d'éthique et de déontologie à l'égard de ces administrateurs⁵¹ ». De plus, le projet de loi a créé l'obligation pour divers établissements des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux de se doter de normes d'éthique et de déontologie applicables à leurs administrateurs⁵².

Pour notre collègue Pierre Bernier, qui fut secrétaire général associé aux emplois supérieurs et à l'organisation gouvernementale de 1995 à 1998 et responsable du groupe interministériel de fonctionnaires chargés d'élaborer ce projet de loi, le règlement aurait pu avoir un impact beaucoup plus important qu'il ne l'a eu, en termes de régulation des comportements, s'il y avait eu un suivi très serré dans son application :

Comme il est souvent le cas lors de l'introduction de changements dans le secteur public, et singulièrement en matière d'éthique appliquée, la gestion de l'introduction de cette mesure a souffert d'un manque d'expertise d'accompagnement. Ainsi à peine le tiers des organismes et entreprises publics visés ont réussi à rencontrer l'échéance du 1^{er} septembre 1999 (art. 39 et 43) pour la remise d'un projet complet de code de déontologie approuvé par leur instance décisionnelle.

L'autre écueil majeur rencontré fut la difficulté pour le ministère responsable de tenir un discours constant sur la nécessité pour les organismes et sociétés assujettis de reprendre la substance de toutes les normes déontologiques retenues par le législateur. Aussi il lui fut difficile de systématiser un examen de conformité des codes reçus en vue de fournir une opinion ou une approbation avant leur entrée en vigueur. Pourtant, force est de constater que le degré autorisé d'adaptabilité au contexte des entités visées (flexibilité de bon aloi)

50. Assemblée nationale, Débats de l'Assemblée nationale, le mardi 18 mars 1997 : <<http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CH/970318.htm>>, consulté le 21 novembre 2003.

51. *Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, L.Q., c., (1997), ch. 6, p. 2.

52. *Idem*.

n'allait pas jusqu'à permettre d'occulter des prescriptions du règlement adopté, ni prévoir des standards moindres quant aux normes ou aux sanctions⁵³.

Malgré cette analyse plus critique sur les suites données à l'adoption de ce règlement, nous pouvons dire que le gouvernement du Parti québécois a été fidèle à l'engagement pris par le premier ministre Parizeau dans son discours inaugural puisqu'il s'est engagé concrètement à mettre en place une infrastructure de régulation de l'ensemble du réseau public québécois. D'autre part, on peut dire que la volonté initiale de baliser les organisations telles les sociétés d'État, d'abord mentionnée en 1994, puis reprise par le rapport Côté, se retrouve maintenant fondée juridiquement. L'analyse de notre collègue Bernier nous oblige cependant à reconnaître que l'adoption d'un cadre juridique est une chose, mais que l'opérationnalisation de ce cadre et la fonctionnalité des dispositifs de régulation sont complètement autre chose. À quoi bon normer les comportements attendus si on ne fait aucun effort pour mettre en place des mécanismes de suivi, d'aide à l'opérationnalisation et de surveillance.

LE CODE DE CONDUITE

En 1998, le gouvernement du Québec publie le document *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. D'inspiration essentiellement déontologique, le document discute des règles d'éthique que l'agent public doit respecter pour assurer l'intégrité de l'administration publique en toute circonstance. Plus précisément, ces règles sont regroupées sous quatre volets : la prestation au travail, le lien avec l'organisation, le service au public et le comportement. Chacun des volets comporte différentes obligations que doivent respecter les agents publics.

Ainsi, la prestation au travail est appuyée par l'obligation d'assiduité et de compétence. Le lien avec l'organisation, pour sa part, est soutenu par l'obligation de l'obéissance hiérarchique, de l'obligation de loyauté et l'allégeance à l'autorité constituée. Le service au public, de son côté, est accentué par l'obligation de courtoisie, de non-discrimination et de diligence. Enfin, le comportement est appuyé par l'obligation de discrétion, par l'obligation de neutralité politique et

53. Cette analyse exclusive nous a été livrée par notre collègue Pierre Bernier, professeur associé à l'ENAP, le 15 septembre 2010.

de réserve, par l'obligation d'honnêteté et d'impartialité, par l'obligation d'absence de conflit d'intérêts et par l'obligation d'exclusivité de service.

En 2003, le gouvernement québécois fait une mise à jour de ce document. Dans sa lettre d'introduction, le secrétaire général du Conseil exécutif, monsieur André Dicaire, mentionne que chaque employée et employé de l'État doit « se comporter de manière telle que l'intégrité et l'efficacité de l'administration publique soient assurées en toute circonstance ».

Ce document, tout comme la version de 1998, regroupe des règles sous différents volets. Cependant, on remarque dans cette dernière version l'ajout d'un nouveau volet, soit celui de l'après-mandat, en plus de l'ajout d'une deuxième partie consacrée aux valeurs. De plus, notons que les fonctionnaires ne sont plus soumis à l'obligation d'exclusivité de service, quoique l'exercice d'une fonction en dehors de la fonction publique doit respecter certaines conditions. En ce qui concerne l'après-mandat, les règles applicables sont celles qui touchent le comportement d'un fonctionnaire, même après que celui-ci a cessé d'exercer ses fonctions dans la fonction publique. Ces règles constituent un prolongement des obligations d'honnêteté et de discrétion ainsi que l'obligation d'éviter tout conflit d'intérêts, lesquelles obligations lui étaient applicables à titre de fonctionnaire.

Enfin, dans la nouvelle section sur les valeurs, le document indique la mission d'intérêt public de l'administration et l'importance du service aux citoyens. Puis, il énonce comme valeurs fondamentales la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect. Il s'agit donc, *grosso modo*, d'un résumé de la Déclaration de valeurs qui a été déposée à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2002.

La publication de cette dernière version du document *L'éthique dans la fonction publique québécoise* semble bien aller à contre-courant des différentes réflexions faites depuis 2001 par l'État québécois en matière d'éthique. En discutant de « règles » et « d'obligations », on semble bien retourner à la case départ, à cette époque où l'éthique ne se distinguait pas de la déontologie et où la confusion conceptuelle ne permettait pas de bien saisir toutes les subtilités d'une approche éthique en administration publique. Bref, à ce sujet, nous ne remarquons pas d'avancées majeures par rapport à la version de 1998.

Par ailleurs, l'intérêt de cette nouvelle version se trouve dans le volet des valeurs. Même si cette section est visiblement trop courte et qu'elle n'est pas très explicite, il s'agit ici tout de même d'un ajout intéressant qui devra toutefois être éventuellement bonifié et clarifié.

D'ailleurs, il aurait probablement été préférable de scinder les deux parties du document, question de les distinguer clairement et de mieux transmettre les spécificités des volets éthique et déontologique. En outre, pour faire fructifier la distribution d'un tel code, il nous semble important d'accompagner cette distribution d'une clarification, ou à tout le moins d'une explication des grandes lignes du document, de ses implications et de son utilité sur le terrain. Par exemple, une formation ou une sensibilisation serait de mise pour aider à incorporer les éléments importants de la *Déclaration de valeurs* dans la vie quotidienne des agents publics, question de s'assurer de la clarté et du suivi du dossier de l'éthique à tous les paliers de la fonction publique québécoise. Lors de la publication de la première version de ce texte, nous avons émis plusieurs réserves quant au virage hétérorégulateur entrepris par la mise à jour du document *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Plus de huit années plus tard, il semble bien que cette approche a été cristallisée puisque le document en question n'a pas été revu depuis, et il ne semble pas y avoir de volonté pour le revoir.

Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise

Le 21 novembre 2002, le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor, monsieur Joseph Facal, a déposé à l'Assemblée nationale la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Celle-ci rappelle d'abord l'importance de la qualité des services aux citoyens et la poursuite de l'intérêt public. De surcroît, elle mentionne « que ces impératifs s'appuient sur des valeurs éthiques qui servent d'assise aux membres de l'administration publique dans l'exercice de leurs fonctions⁵⁴ ». Ces valeurs sont donc la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect. Sans être exclusives, ces valeurs sont tout de même qualifiées d'essentielles pour l'ensemble de l'administration publique québécoise. Visiblement, il s'agit ici d'une continuité en ce qui concerne les valeurs retenues, puisqu'elles nous ont été rappelées à quelques reprises au cours des dernières années.

Notons en terminant que le 21 novembre 2002, un nouveau règlement intitulé *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* est entré en vigueur. Il a pour mandat de « préserver et renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de

54. Allocution de monsieur Joseph Facal, ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor, p. 1 : <<http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/declaration2002.htm>>, consulté le 21 novembre 2003.

la fonction publique⁵⁵ ». Ce règlement revient donc à de nombreuses références mentionnées tout au long de notre texte. Ce document démontre à quel point l'approche normative demeure importante.

LES GARDIENS DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE

De nombreuses structures de contrôle peuvent, directement ou indirectement, traiter des questions d'éthique au Québec. Dans notre partie sur les instances consultatives de l'infrastructure éthique québécoise, par exemple, nous avons vu le rôle important joué par le vérificateur général du Québec. En plus de celui-ci, d'autres gardiens de l'éthique peuvent intervenir dans les dossiers qui nous intéressent. Les trois structures de contrôle qui, à notre avis, méritent plus d'attention sont le Jurisconsulte, le Commissaire au lobbying du Québec et le Directeur général des élections.

Le jurisconsulte est nommé en vertu de l'article 74 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Son rôle consultatif ne s'étend qu'aux députés de l'Assemblée. C'est donc sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale qu'il est nommé. Il est chargé de fournir à tout député qui en fait la demande par écrit un avis écrit et se prononce sur la conformité d'une situation éventuelle de ce député avec les dispositions concernant les incompatibilités de fonctions et les conflits d'intérêts.

À l'évidence, le jurisconsulte ne doit pas être un député. La durée du mandat du jurisconsulte est d'au plus cinq ans et ses avis sont confidentiels, à moins que le député n'en permette la divulgation. Son mandat est renouvelable. Depuis le 19 juin 1996, c'est M^e Claude Bisson, ancien juge en chef de la Cour d'appel du Québec, qui agit à titre de jurisconsulte de l'Assemblée nationale.

Les interventions publiques du jurisconsulte demeurent cependant plutôt rares. Notons toutefois qu'il est intervenu publiquement lorsque certains ministres libéraux se sont retrouvés dans des situations problématiques. Par exemple, lors de la controverse concernant le salaire d'appoint versé au premier ministre Charest par le Parti libéral, le jurisconsulte mentionne qu'à son avis « Dans un monde idéal, les élus au Québec devraient révéler toutes leurs sources de revenus.

55. <<http://www.allospq.qc.ca/revue%20presse/ReglementEthique.pdf>>, p. 1, consulté en septembre 2003.

Ce serait souhaitable⁵⁶». Ainsi, dans un tel contexte, Jean Charest aurait été dans l'obligation de révéler qu'il recevait un salaire annuel de 75 000 \$ de la part de son parti. En décembre 2008, le juriste se prononçait en faveur de l'arrivée d'un code d'éthique pour les élus. Il estimait à l'époque que les élus « ne peuvent reculer dans ce domaine-là [...] compte tenu du chemin qui a été fait⁵⁷ ». D'ailleurs, une année plus tard, il se prononçait également en faveur de la transformation de son poste en celui de commissaire à l'éthique, une promesse de Jean Charest qui date de 2003. « Si on veut régler ces questions éthiques, il faut créer ce poste. On va y venir. Mais le consensus ne semble pas être atteint⁵⁸. » Monsieur Claude Bisson s'était également prononcé lors de l'affaire Whissell en mentionnant qu'il subsisterait des apparences de conflits d'intérêts tant et aussi longtemps que monsieur Whissell ne ferait pas son choix entre l'asphalte ou la politique⁵⁹. Il avait mis en garde le gouvernement des risques que cette situation comportait, avant même que le premier ministre ne décide d'abaisser la norme en 2007. Dans une lettre portant sur le cas de monsieur Whissell, il mentionne qu'il serait « préférable qu'ABC Rive-Nord inc. (dont David Whissell est actionnaire) s'abstienne d'exécuter des contrats de gré à gré provenant du gouvernement du Québec, d'un ministère ou d'un organisme public⁶⁰ ». Le juriste avait aussi affirmé, en mai 2010, être surpris devant la multiplication des problèmes éthiques chez les élus. « Peut-être que je vieillis, mais il me semble qu'avant on était plus respectueux de la bonne conduite⁶¹. » Il se prononçait alors sur l'affaire du député Tomassi qui avait utilisé la carte de crédit de BCIA pour payer son essence. Sur ce dossier, le juriste a été clair : le député de Tomassi n'avait pas le droit d'accepter une carte de crédit offerte par une entreprise privée qui a des contrats avec le gouvernement.

Pour comprendre l'importance de la fonction du commissaire au lobbying, il faut revenir sur un point important qui a été négligé dans les pages précédentes. Nous avons mentionné plus tôt que le rapport Côté, paru en 1995, recommandait que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de

56. Antoine Robitaille (2008). « Avis du juriste – Les élus devraient déclarer tous leurs revenus », *Le Devoir*, 15 mars.

57. Antoine Robitaille (2008). « Le chef libéral ne répond plus aux questions portant sur son intégrité », *Le Devoir*, 3 décembre.

58. *Le Devoir* (2009). « Le Québec n'a pas de véritable commissaire à l'éthique », *Le Devoir*, 18 mars.

59. Pierre Ouellet (2009). « Le juriste du Québec a raison », *Le Devoir*, 17 septembre.

60. Yves Chartrand (2009). « Conflit d'intérêts au gouvernement : c'est maintenant le "bar open", dit le PQ », *Rue Frontenac*, 28 avril.

61. Denis Lessard (2010). « Questions d'éthique à l'Assemblée nationale », *La Presse*, 8 mai.

façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique propre à cette activité. La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*⁶² semble bien répondre à cette recommandation.

C'est dans le dossier concernant le ministre péquiste Gilles Baril et ses amis lobbyistes du groupe Oxygène 9, à l'hiver 2002, que les pratiques de lobbyisme au Québec ont été le plus publicisées⁶³. Comme ce scandale a engendré la démission d'un ministre et du président du Parti québécois, on comprend pourquoi le gouvernement a décidé d'agir rapidement afin de renforcer la confiance des citoyens à l'égard des agents publics et de protéger l'intérêt public.

Ainsi, l'État québécois se dote en 2002 d'une loi qui concerne le lobbyisme. La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est donc en vigueur depuis le 13 juin 2002, à l'exception de certains articles relatifs aux exigences d'inscription sur le registre des lobbyistes, qui sont entrés en vigueur le 28 novembre 2002. À l'égard des lobbyistes, cette loi prévoit quatre dispositions importantes: elle impose l'inscription obligatoire, sur un registre public, d'un certain nombre de renseignements sur les lobbyistes et leurs activités, de même que la mise à jour de ces renseignements; elle limite la pratique des activités de lobbyisme en certaines circonstances; elle interdit, dans certains cas, à un titulaire d'une charge publique qui quitte ses fonctions d'exercer des activités de lobbyisme auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où il travaillait; elle prévoit des mesures disciplinaires et des sanctions pénales en cas de manquement aux prescriptions de la loi ou du code de déontologie.

La loi définit également trois types de lobbyistes: **lobbyistes-conseils** (personnes qui, contre rémunération, font du lobbyisme pour des clients); **lobbyistes d'entreprise** (personnes dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à faire du lobbyisme pour le compte de l'entreprise); **lobbyistes d'organisation** (personnes dont l'emploi ou la fonction au sein d'une association ou d'un groupement à but non lucratif consiste, pour une partie importante, à faire du lobbyisme pour le compte de cette association ou de ce groupement).

62. Il est possible de consulter cette loi sur le site du ministère de la Justice: <<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/dossiers/lobby/lobby.htm>>, consulté le 21 novembre 2003.

63. Pour plus de détails, voir Yves Boisvert (2009). *Scandales politiques*, Montréal, Liber.

Enfin, notons que la loi impose la nomination d'un commissaire au lobbyisme. Ce dernier doit être nommé par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée, le rendant donc indépendant du politique. Ce commissaire a plusieurs fonctions officielles liées à son mandat, dont celles d'élaborer un code de déontologie destiné à régir la conduite des lobbyistes; de faire, de sa propre initiative ou sur demande, des enquêtes et inspections relativement aux dispositions de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ou du code de déontologie établi en application de cette loi; de soumettre ses rapports d'enquête au Procureur général en cas des manquements constatés; de faire annuellement rapport de ses activités au président de l'Assemblée nationale; de rendre, exceptionnellement, des ordonnances permettant que des renseignements concernant certains lobbyistes et leurs activités (renseignements qui, autrement, seraient portés sur le registre des lobbyistes) demeurent temporairement confidentiels; de donner et publier des avis concernant l'exécution, l'interprétation ou l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, des règlements pris en application de celle-ci ou, encore, du code de déontologie.

Le gouvernement du Parti québécois va choisir André C. Côté, ancien responsable du groupe de travail sur l'éthique et la probité de l'administration publique, comme premier commissaire au lobbyisme. Ce commissaire s'est fixé des objectifs de base à réaliser: être un aide juridique pour accompagner les lobbyistes qui doivent se conformer aux critères de la loi, être un sensibilisateur, être un vérificateur, puis être un enquêteur.

Prenons note que la question de la confiance, présente depuis le discours de Jacques Parizeau, a une place importante dans les propos qui justifient la présence de cette loi. À titre d'exemple, monsieur Joseph Facal déclarait, le 19 mars 2002, à l'occasion d'une journée d'information sur les relations gouvernementales: «L'objectif premier étant évidemment la transparence, le projet de loi va proposer divers moyens pour assurer la transparence des activités des lobbyistes». Et il ajoute, un peu plus loin: «Je termine en disant que le débat qui s'en vient est bien entendu fondamental, car il porte sur l'un des piliers de notre système qui est la confiance que les citoyens et citoyennes

doivent avoir envers nos institutions⁶⁴ ». Encore une fois, la question de la confiance semble bien justifier, du moins en partie, une mesure qui a des ramifications éthiques.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Nous l'avons mentionné précédemment, le Directeur général des élections a joué un rôle majeur dans l'application de lois qui favorisent la régulation de nos élus en matière d'éthique, particulièrement en ce qui concerne le financement des partis politiques. Plus précisément, il est l'arbitre de notre système électoral et gardien de notre démocratie. Le DGE est une institution indépendante, neutre, impartiale et non partisane. Au Québec, le Directeur général des élections désigne à la fois une personne et une institution. Afin d'assurer son impartialité et sa neutralité politique, le titulaire du poste de directeur général des élections est nommé pour une période de cinq ans et relève directement de l'Assemblée nationale⁶⁵.

Le Directeur général des élections du Québec a donc pour mission d'assurer la tenue des élections et des référendums, de veiller au respect des règles sur le financement politique, de garantir le plein exercice des droits électoraux en plus de promouvoir les valeurs démocratiques de la société québécoise. Ainsi, il gère l'administration des scrutins provinciaux, la liste électorale permanente, les directives, le soutien et le conseil aux présidents d'élections municipales et scolaires, le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales; le registre des partis politiques autorisés ainsi que les enquêtes et les poursuites qui sont liées à ses différents mandats.

Au cours des dernières années, nous avons remarqué une nette augmentation des interventions publiques du DGE dans différents dossiers. La multiplication de ces enquêtes, qu'elles aient débouché ou non sur des accusations formelles, démontre à tout le moins un malaise récurrent chez de nombreux observateurs. D'ailleurs, les différentes allégations ont tellement été nombreuses que le DGE a cru bon, en mars 2010, de rappeler son plan d'action en matière de vérification du financement des partis politiques⁶⁶.

64. Joseph Facal, « Éthique et lobbying », notes pour l'allocation du ministre à l'occasion d'une journée d'information sur les relations gouvernementales et les communications stratégiques organisée par la Société canadienne des directeurs d'associations – section Québec, p. 5.

65. <<http://www.electionsquebec.qc.ca>>, consulté le 1^{er} août 2010.

66. <<http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=3526>>, consulté le 25 août 2010.

Deux cas ont particulièrement retenu l'attention du DGE. D'abord, il s'agit des affirmations de l'ancien ministre de la Justice, monsieur Marc Bellemare, à l'effet qu'il détient des renseignements pertinents au sujet du financement du Parti libéral du Québec. À ce sujet, le DGE a ouvert une enquête officielle et monsieur Bellemare devra éventuellement rencontrer les enquêteurs du DGE à ce sujet. Le deuxième cas concerne les recherches effectuées par le Parti Québec solidaire au regard de certaines firmes de génie-conseil et des contributions versées par certains de leurs dirigeants à des partis politiques. Dans ce second cas, le DGE a d'abord pris soin de mentionner que des liens allégués entre les contributions versées et l'octroi de contrats ne relèvent pas de sa compétence. Il explique également que des dirigeants des entreprises pointées par Québec solidaire sont également des citoyens, et qu'à ce titre, s'ils sont électeurs, il leur est permis « de verser des contributions aux différents partis politiques dans la mesure où elles sont faites personnellement, volontairement, sans contrepartie ni compensation et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un quelconque remboursement⁶⁷ ».

Le DGE fait également des vérifications sur le financement de la campagne à la direction de Pauline Marois, ainsi qu'à propos des déclarations de la ministre Michelle Courchesne concernant le financement des partis politiques. À ce sujet, rappelons que trois ministres libéraux, Norman MacMillan, Julie Boulet et Michelle Courchesne, ont tous mentionné d'une façon ou d'une autre que des entreprises finançaient le Parti libéral, ce qui avait provoqué un tollé dans les médias. Dans les trois cas, les ministres se sont défendus en prétextant un « lapsus ». Enfin, une autre enquête est également en cours sur le financement politique de l'ex-ministre Tony Tomassi. Ce dernier aurait reçu du financement de la firme BCIA appartenant à Luigi Coretti. Coretti aurait utilisé ses cadres comme prête-noms pour verser des milliers de dollars au PLQ⁶⁸.

Ainsi, devant toutes ces situations problématiques, le DGE a déjà proposé certaines recommandations dans son mémoire qu'il a déposé à la Commission des institutions au regard du projet de loi 78. D'abord, il propose que tout donateur doive dévoiler, lors du versement d'une contribution, le nom et les coordonnées de l'entreprise ou de la société dont il est membre ou employé dans le but de lui permettre d'effectuer des recoupements pour éventuellement découvrir s'il y a un lien entre plusieurs donateurs provenant du même employeur ou de la même

67. <<http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=3526>>, consulté le 25 août 2010.

68. Alexandre Robillard (2010). « Le DGE ouvre une enquête sur les liens entre le PLQ et BCIA », *La Presse*, 17 mai.

société ayant contribué à un même parti politique. Le DGE croit également que l'on devrait implanter un système de crédit de reconnaissance à la démocratie :

Un tel système permettrait au DGE d'être au cœur du processus de financement des partis, de veiller à l'application des règles établies et ainsi de contrer, dans la mesure du possible, les difficultés d'application qui sont encore observables. De cette façon, nous visons à renforcer l'intégrité du processus de financement des partis en priorisant des approches de sensibilisation, de prévention, de mobilisation, de responsabilisation et d'imputabilité.

Malgré ces recommandations, certains fondements mêmes de la loi sur le financement des partis politiques sont remis en question. Dans une sortie pour le moins inhabituelle, l'ancien directeur général des élections, Pierre-F. Côté, s'est dit renversé de voir que certains ministres libéraux ont successivement laissé entendre que des entreprises pouvaient financer le Parti libéral du Québec. Il est encore plus choqué de voir que ceux-ci aient fait passer ces déclarations comme étant des « lapsus ». « Il faut s'inquiéter de l'exemple que ça peut donner, parce qu'ils donnent l'impression de traiter ça avec légèreté. Je trouve ça très étonnant, surprenant et je trouve que c'est scandaleux de leur part de parler de cette façon-là⁶⁹. »

Comme dernier cas, notons qu'après une enquête du Directeur général des élections (DGE), Axor a reconnu sa culpabilité à 40 infractions à la *Loi électorale*, qui stipule que seuls les citoyens, à titre personnel, peuvent financer les partis politiques. En 2006, 2007 et 2008, la firme montréalaise de génie-conseil Axor a versé au total 152 500 \$ de contributions illégales aux partis politiques, essentiellement au Parti libéral du Québec (PLQ), qui a reçu la somme de 113 500 \$⁷⁰. Selon plusieurs, ce récent développement rend nécessaire l'adoption du projet de loi 78 qui prévoit, au moment d'écrire ces lignes, que les entreprises reconnues coupables de financement illégal seront privées de contrats gouvernementaux pendant cinq ans.

69. Alexandre Robillard (2010). « Pierre-F. Côté scandalisé des « lapsus » de trois ministres », *La Presse canadienne*, 9 juillet.

70. <<http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=3766>>, consulté le 1^{er} septembre 2010.

ORGANISMES DE COORDINATION DES QUESTIONS ÉTHIQUES ET MÉCANISMES DE SOCIALISATION PROFESSIONNELLE

Le réseau des répondants

Comme nous l'avons déjà dit, c'est dans le sillon des propositions gouvernementales suivant le premier rapport du vérificateur général, au début des années 2000, que le Secrétariat du Conseil du trésor a lancé le projet du réseau des répondants. Chaque ministère et organisme devait nommer un répondant à l'éthique. Ce projet a été bien reçu au départ, car on y voyait l'espoir de dynamiser le dossier de l'éthique à l'aide d'une nouvelle instance, le réseau des répondants, qui pourrait jouer un rôle en matière de leadership et de coordination.

En 2002, on a offert aux membres du réseau des répondants en éthique du gouvernement du Québec des formations spécifiques qui devaient les amener à mieux saisir les particularités de ce dossier et qui devaient permettre à chacun d'avoir une vision commune de l'éthique et de leurs rôles de répondants.

Au cours du printemps 2003, nous avons eu la chance de faire une recherche exploratoire⁷¹ avec des membres du réseau (des entrevues semi-directives avec 19 répondants) afin de voir quelle était leur conception de leur fonction et quels étaient leurs besoins. Cette étude nous a vite fait comprendre que le réseau manquait énormément d'organisation, que le Conseil du trésor faisait plus de l'animation de réseau que de la coordination. Les répondants se sentaient souvent démunis face à cette nouvelle fonction, car ils ne se sentaient pas suffisamment compétents dans le domaine de l'éthique, ils n'avaient pas de directives précises sur ce qu'ils devaient faire dans cette fonction et ils n'avaient pas non plus les ressources nécessaires pour bien remplir la tâche.

L'analyse des réponses des répondants nous a aussi permis de constater que, pour la majorité d'entre eux, l'éthique était vue comme un questionnement sur notre façon d'agir, qu'elle nous amène à nous poser des questions avant d'agir, pour autant que la personne possède du temps pour réfléchir, ce qui n'est pas toujours le cas, selon les répondants, dans le nouveau cadre de gestion où la performance est la seule

71. Pour plus de détails, voir Yves Boisvert (2005). «L'imaginaire éthique des répondants du réseau gouvernemental québécois en matière d'éthique», *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 4, p. 475-496; Yves Boisvert (2004). «L'éthique gouvernementale: la perception des répondants en éthique du gouvernement du Québec», *Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociale et gouvernementale*, vol. 6, n° 2, automne, p. 81-100.

balise acceptable. Il fut intéressant de constater que 14 répondants sur 19 définissaient l'éthique dans une perspective réflexive qui se référait aux valeurs et à l'autonomie des individus; un second courant minoritaire de trois personnes, que l'on qualifierait de moral, se référait à l'idée du développement des vertus; alors que les deux derniers répondants se faisaient plus critiques face à ce flou réflexif que constituait l'éthique et revendiquaient le développement d'une perspective plus déontologique. C'était, dès la mise en place du réseau, un portrait général qui, sans être parfait, nous permettait d'avoir de nombreux espoirs dans sa participation au développement de l'éthique au Québec.

Nous savons cependant aujourd'hui que le réseau a connu des hauts et des bas; nous devons même préciser qu'il y a malheureusement eu plus de bas que de hauts, car ce réseau n'a jamais réussi à s'institutionnaliser véritablement à l'intérieur de la structure gouvernementale. Présentement, il est difficile de dessiner un portrait d'ensemble du réseau. En effet, depuis près de deux ans, les activités de ce réseau ont grandement diminué. D'abord, seulement 4 répondants sur environ 80 travaillent sur le dossier de l'éthique à temps plein. Ensuite, les activités annuelles sont relativement limitées, sinon inexistantes. La tendance lourde, dans les organisations, est plutôt de demander directement aux gestionnaires de faire la promotion de l'éthique, avec ou sans l'implication des répondants dans le processus. D'ailleurs, selon certains répondants, il y aurait une rotation importante des répondants (plus de 35% par année), ce qui empêche de faire un bon suivi des dossiers et ce qui pose un important problème en termes de continuité du travail.

Cela est d'autant plus décevant, aujourd'hui, qu'entre 2006 et 2008, le réseau avait connu un important regain de vie alors qu'il était sous la direction de Diane Lelièvre. Cette dernière avait fait un travail énorme en ce qui concerne la définition du rôle des répondants et elle avait de nouveau attaqué de front l'important dossier de la définition commune de l'éthique. Ainsi, cette dernière définition, clairement autorégulatoire, a été explicitée dans un dépliant destiné à faire la promotion du réseau:

L'éthique, telle que nous la concevons, c'est poser un regard particulier sur une situation, en considérant les valeurs en présence dans le but d'en apprécier les enjeux et de prendre la décision la plus appropriée dans les circonstances. Dans cette perspective, l'éthique est préventive et fait appel au jugement moral des personnes et à leur sens

des responsabilités. Elle est basée d'abord et avant tout sur un exercice de réflexion et de dialogue, fondé sur des valeurs partagées par les personnes d'une même organisation⁷².

Toujours dans ce document, on remarque aussi que le réseau définit le rôle du répondant en trois volets : il est la personne-ressource en éthique dans l'organisation, il est un conseiller capable de poser un regard particulier sur une situation en faisant appel à un raisonnement éthique plutôt que normatif, et il est une personne branchée sur un lieu d'apprentissage continu, c'est-à-dire le Réseau des répondants en éthique. Cependant, il serait difficile, en septembre 2010, de trouver plus de cinq ou six répondants qui ont le temps de faire tout ce travail.

Cela dit, même si depuis deux ans le réseau semble pour le moins moribond, une récente attente gouvernementale signifiée à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion pourrait servir de tremplin à une remise de l'avant de ce réseau. Cette attente demande ainsi au réseau, depuis juin 2010, de « [v]aloriser une culture de bonne gouvernance et d'éthique au sein de [l']organisation ». Comme critère d'évaluation, on demande ainsi de mettre en œuvre, en collaboration avec le répondant en éthique, des pratiques de bonne gouvernance et des mesures concrètes visant le développement d'une véritable culture éthique. On demande également l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour le personnel des organismes qui ne sont pas régis par la *Loi sur la fonction publique*⁷³. Une attente similaire avait été mise de l'avant par le secrétaire général du Conseil exécutif en 2006-2007, mais n'incluait pas clairement l'apport du réseau des répondants dans les critères d'évaluation de ces attentes.

Le Programme d'accueil gouvernemental

Parallèlement à l'adoption de la déclaration de valeurs, l'État québécois a également offert des formations visant à répandre la question éthique dans ses différentes instances. Par exemple, l'éthique fait l'objet d'une partie de la formation dispensée aux nouveaux employés du service public dans le cadre du Programme d'accueil gouvernemental mis sur pied par l'ENAP conjointement avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

72. <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/Depliant_Repondants_Ethique.pdf>.

73. Attente gouvernementale signifiée à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion, juin 2010.

Avec l'arrivée importante de nouveaux membres dans la fonction publique québécoise, le Secrétariat du Conseil du trésor, en partenariat avec l'École nationale d'administration publique (ENAP), a mis sur pied, à l'automne 2001, le Programme d'accueil gouvernemental (PAG). D'une durée d'une journée, le programme permet aux nouveaux employés réguliers d'aborder divers sujets d'intérêt gouvernemental, dont celui de l'éthique. Concernant ce volet « éthique », le but était de transmettre aux participants les valeurs et les règles de la fonction publique, à l'aide d'exemples propres à la réalité gouvernementale. Durant cette formation, les participants ont d'abord été exposés à une définition de ce qu'est l'éthique, dans ce cas-ci « une théorie raisonnée sur le bien et le mal, les valeurs et les jugements moraux⁷⁴ ».

Par la suite, le document de formation fait part du contexte et de la gestion de l'éthique, par exemple en discutant de la modernisation du cadre de gestion. Dans ce cas-ci, cinq éléments sont mentionnés : les services aux citoyens, la mission et les valeurs, la gestion par résultats, les contrôles *a posteriori* et la responsabilisation, et enfin l'imputabilité. Dans cette formation, on mentionne les deux grands courants en éthique, selon l'OCDE, soit la gestion de l'éthique fondée sur l'intégrité, et la gestion de la déontologie fondée sur le respect des normes.

Par ailleurs, le PAG distingue quatre familles de valeurs, soit les valeurs démocratiques, les valeurs liées à l'éthique, les valeurs professionnelles et les valeurs liées aux personnes. Par la suite, par l'entremise de la déclaration de valeurs du 21 novembre 2002, les cinq valeurs de l'administration publique québécoise sont présentées, soit l'intégrité, la compétence, l'impartialité, le respect et la loyauté.

De plus, le PAG a expliqué les devoirs des fonctionnaires, plus spécifiquement à partir des obligations, des interdits et des permissions. Enfin, mentionnons que des cas précis ont été utilisés tout au long de la formation sur l'éthique. Par exemple, la question de l'utilisation « éthique » du courriel et des autres outils liés à Internet a été discutée.

74. Secrétariat du Conseil du trésor (2002). *Programme d'accueil gouvernemental: l'éthique*, p. 3, <<http://www.tresor.gouv.qc.ca/ressources/pag.htm>>, consulté le 21 novembre 2003.

Le Programme de sensibilisation et de formation sur l'éthique au travail dans un contexte de marge de manœuvre accrue

Le Centre d'expertise en ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor désire fournir des trousse de formation entièrement consacrées à l'éthique à l'intention des gestionnaires des services publics québécois. C'est donc dans cet esprit que le Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP et de la Chaire Fernand-Dumont de l'INRS/ENAP a été mandaté, en 2002, pour développer des trousse de formation sur la thématique générale de *L'éthique dans un contexte de modernisation*. Ces trousse tentaient de démontrer le lien intrinsèque qui relie le dossier de la modernisation et la demande croissante d'éthique par les cadres de régulation des gouvernements. Inspirées d'une perspective sociologique, ces trousse mettaient l'accent sur la distinction et la clarification conceptuelle afin de s'assurer que l'on cesse de confondre l'éthique et la déontologie. On y démontrait que tous les gouvernements devaient tenter de développer une infrastructure de régulation des comportements des agents publics où chaque mode de régulation (éthique, déontologie, droit, mœurs et morale) se développerait de façon complémentaire. La seconde tranche de ces trousse présentait une méthode de raisonnement qui facilite la prise de décision éthique pour les gestionnaires publics.

Ces trousse ont été remises au Centre d'expertise au mois de mars 2003 et ont donné lieu à la rédaction d'un manuel devant compléter la formation des gestionnaires. Ainsi, le *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*⁷⁵ a été publié à l'automne 2003 et il sert d'ouvrage de référence aux gestionnaires qui suivent leur formation en éthique à l'École nationale d'administration publique. La Direction des services aux organisations de l'ENAP a été mandatée par le Secrétariat du Conseil du trésor pour donner les formations de base en éthique aux gestionnaires publics québécois dès l'automne 2003.

À l'heure actuelle, trois programmes généraux donnés à l'ENAP intègrent des questions d'éthique dans le cadre de leur formation⁷⁶. D'abord, le programme de formation à la gestion publique (PFGP) offre une demi-journée de formation en éthique durant laquelle les participants peuvent traiter de quelques enjeux éthiques qui touchent l'exercice de leurs fonctions. Par contre, cette formation a déjà été d'une

75. Yves Boisvert, Magalie Jutras, Georges A. Legault et Allison Marchildon (2003). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, 144 p.

76. Par souci de transparence, mentionnons qu'un des auteurs de ce texte, Hugo Roy, est présentement le formateur en éthique qui enseigne lors de ces formations. Ainsi, nous avons décidé de ne pas faire une critique de ces contenus.

journée complète, ce qui démontre un certain recul par rapport à ce qui a déjà été offert. Ensuite, dans un programme destiné aux chefs d'équipe, chargées et chargés de projet (PAP-CE), une journée complète de formation est donnée aux participants. Cette journée touche essentiellement la question des valeurs et la prise de décision éthique en organisation. Enfin, un troisième programme d'apprentissage pour les chefs d'équipe du personnel de bureau, technique et assimilé (PACE-PBTA), offre également une journée complète sur l'éthique. Cette journée touche essentiellement l'utilisation de l'éthique dans la résolution de problèmes et l'aide à la décision.

CONCLUSION

Les moments clés de l'histoire de l'éthique publique et gouvernementale au Québec que nous avons mentionnés tout au long de notre texte ont permis de voir de quelles façons l'État québécois a abordé ce dossier au cours des dernières décennies. Lors de la publication de notre premier texte sur le sujet⁷⁷, nous avons mentionné que si cette culture se développait de façon intéressante dans les années 2000 à 2002, elle demeurerait cependant fragile et elle risquait même d'être considérablement ébranlée par le changement de cap en matière de philosophie de gestion qu'annonçait le gouvernement Charest. À l'époque, nous nous inquiétions plutôt du risque de retour en force de l'approche hétérorégulatoire à la suite de la publication du nouveau code d'éthique, signé par André Dicaire, qui annonçait déjà une rupture avec la philosophie de la marge de manœuvre accrue que l'on voulait accorder aux gestionnaires publics et même aux fonctionnaires. Nous avons conclu, à ce moment, que ce document nous amenait loin de la philosophie de gestion souhaitée dans l'énoncé de politique de 1999, où le ministre Léonard en appelait au développement d'une culture de la coresponsabilité et de l'autorégulation. Nous avons alors mentionné que la position de Dicaire annonçait un retour à une philosophie de gestion centralisée, typiquement bureaucratique, où le seul type de régulation qui prédominerait serait la déontologie. Notre préoccupation, à l'époque, était également la faible place que semblaient vouloir faire les autorités au volet autorégulatoire de l'éthique. Nous ne savions pas à l'époque que l'arrivée au pouvoir des libéraux allait aussi fragiliser le cadre normatif de la perspective hétérorégulatoire.

77. Hugo Roy et Yves Boisvert (2004). «L'éthique gouvernementale au Québec, une histoire fragile», dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 459-489.

En effet, nous l'avons vu, la façon dont le gouvernement Charest a modifié à la baisse les normes éthiques, notamment en matière de gestion des conflits d'intérêts, est pour le moins surprenante et marque une rupture importante avec tout ce que tous les gouvernements précédents ont tenté de faire pour hausser les standards de comportement, par la bonification du cadre de l'intégrité. De plus, comme nous l'avons vu, l'interprétation laxiste des règles relatives à l'après-mandat pose également un problème important en matière d'éthique, car cela engendre l'impression que de nombreux individus ne viennent travailler dans le service public que pour se positionner ensuite de façon plus stratégique dans un emploi privé. D'autres cas récemment soulevés par les médias confirment la tendance qu'a ce gouvernement à laisser ouverte la porte tournante entre la machine gouvernementale et les entreprises privées.

Notre historique nous démontre également qu'il devient important, voire incontournable, de revoir les règles de financement des partis politiques. De nombreux acteurs le demandent, et la nomenclature que nous avons faite ici va dans le même sens. D'ailleurs, dans son rapport annuel publié en juin 2010, le Directeur général des élections (DGE), à propos du financement des formations politiques provinciales, a montré que les contributions faites à tous les partis ont fondu de 36% en 2009, passant de 18 millions de dollars à quelque 11,5 millions de dollars. Si nous joignons à cela la faible confiance permanente qu'ont les citoyens envers leurs élus, ce sont bien les fondements mêmes de la démocratie qui sont en train de s'effriter.

Si nous voulons garder un minimum d'espoir dans le mouvement de bonification nécessaire de l'infrastructure de l'éthique au Québec, c'est sur deux projets de loi présentement à l'étude que devront se concentrer nos efforts. D'abord, le 14 mai 2009, il y a eu la présentation à l'Assemblée nationale du projet de loi n° 48 sur le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. Les plus cyniques remarqueront que ce projet de loi, déposé en juin 2009, est encore à l'étude en septembre 2010 malgré l'urgence d'agir dans ce dossier. Il y a aussi le projet de loi n° 109 sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, présenté en juin 2010 devant le Parlement. Dans ce second cas, c'est la pression populaire qui a été capable de faire avancer ce dossier. En effet, les allégations de problèmes éthiques dans de nombreuses municipalités québécoises ont forcé le gouvernement Charest à agir dans ce dossier. Il faut mentionner qu'en matière d'éthique dans les municipalités, deux récents rapports avaient également indiqué l'importance que devrait avoir l'éthique dans le milieu municipal. Ces rapports ont par ailleurs souligné l'importance pour

le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'assumer pleinement son rôle de leader en matière d'éthique gouvernementale. Publié en juin 2009, le rapport *Éthique et démocratie municipale* indique clairement l'importance de l'exemplarité dont doit faire preuve le ministère des Affaires municipales en matière d'éthique.

Bien que l'éthique dans le milieu municipal soit d'abord et avant tout une responsabilité de l'élu et du conseil municipal, elle exige également un engagement et un soutien de la part du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Dans l'exercice de sa responsabilité de voir à la bonne administration du système municipal, le Ministère doit maintenir son leadership et prendre les mesures requises pour que les élus municipaux disposent des outils nécessaires à cette fin. Il doit donner un signal clair aux municipalités quant à l'importance qu'il accorde au respect des principes d'éthique et des règles de déontologie⁷⁸.

Publié en mars 2010, le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux a également démontré l'importance de certaines valeurs éthiques comme la transparence, l'intégrité et l'équité dans les processus contractuels. Il réitère, lui aussi, l'importance pour le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'améliorer de façon générale l'environnement dans lequel les entreprises et les municipalités interagissent dans l'octroi des contrats. « Nous avons observé une grande convergence à l'égard des principes et des valeurs qui sous-tendent l'ensemble de ces politiques, et qui se rapportent principalement à la concurrence, à l'intérêt de la collectivité, et surtout, à la transparence⁷⁹. »

Le manque de leadership, voire le mépris avec lequel le premier ministre Jean Charest a traité les questions relatives à l'éthique gouvernementale a considérablement nui à la crédibilité et à la mise en place sérieuse d'une véritable infrastructure éthique au Québec au cours de la dernière décennie. Comme le dit si bien l'OCDE, comment espérer faire évoluer ce dossier dans l'ensemble de l'appareil d'État lorsqu'il y a un manque total de leadership et d'exemplarité venant du sommet de l'État.

78. *Éthique et démocratie municipale*, juin 2009, p. 27.

79. *Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux. Marchés publics dans le milieu municipal*, mars 2010, p. 73.

CHAPITRE

4

LES INFRASTRUCTURES DE L'ÉTHIQUE MUNICIPALE

Au-delà de la réalité québécoise,
exploration des initiatives nord-américaines

François Lalumière et Yves Boisvert
École nationale d'administration publique

Bien qu'à travers les précédents chapitres nous ayons eu l'occasion d'observer une prolifération de la littérature institutionnelle sur l'éthique gouvernementale, il est cependant surprenant de constater à quel point cet élément est si peu traité au niveau des administrations locales et municipales. La série de scandales ayant frappé l'administration municipale montréalaise au cours des années 2008 et 2009 (le dossier des compteurs d'eau, les dossiers de la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), les relations de proximité douteuse entre l'ancien président du Comité exécutif, Frank Zampino, et des fournisseurs de biens et de services de l'administration municipale, etc.) nous démontre combien ces administrations de proximité sont exposées à des situations pouvant engendrer des scandales publics très importants.

C'est encore une fois la surveillance médiatique qui a fait ressurgir les inconduites comportementales de plusieurs agents publics et élus municipaux (voyages sur des bateaux de luxe des fournisseurs, acceptation d'emplois privés chez des partenaires en après-mandat, acceptation de service de sécurité gratuit de la part d'un fournisseur de service, etc.) et qui a aussi ciblé les décisions publiques douteuses qui favorisaient davantage les intérêts particuliers de certains entrepreneurs (souvent ceux qui avaient offert des cadeaux, des services gratuits ou des emplois d'après-mandat aux agents publics) que le bien commun. Et c'est donc une fois de plus de façon réactive que le dossier de l'éthique gouvernementale a été relancé au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, à l'Union des municipalités du Québec et à Montréal.

À l'été 2009, le gouvernement du Québec a décidé de relancer le dossier de l'éthique municipale en mandatant Florent Gagné et une équipe de réflexion afin de produire un rapport sur l'éthique et la démocratie municipale. Dans ce rapport, on priorise le développement du chantier de l'éthique de façon distincte de celui de la déontologie organisationnelle. Les auteurs insistent sur la production d'un énoncé de valeurs, l'identification des zones à risques propres au milieu municipal, le déploiement de mesures de lutte contre la corruption, la formation des élus municipaux et éventuellement la mise en place d'un organisme indépendant de type Commissariat à l'intégrité. En juin 2010, le ministre Lessard déposait un projet de loi sur l'éthique municipale, visant la mise en place de règles précises pour baliser la conduite des élus municipaux.

Dans le présent chapitre, nous exposerons le résultat d'une étude exploratoire sur les tendances générales relatives aux dispositifs agissant sur les infrastructures de régulation des comportements des agents publics municipaux en Amérique du Nord. On constatera alors que même si les municipalités québécoises semblent seulement découvrir l'importance de ces dispositifs et tentent de faire un rattrapage, certaines villes américaines ont déjà développé au fil du temps une infrastructure de l'éthique adaptée au contexte municipal. Ce chapitre n'a certes pas la prétention de couvrir toutes les villes de l'Amérique du Nord, mais il devrait tout de même permettre à nos lecteurs de pouvoir comparer des dispositifs s'inscrivant au sein des administrations municipales. Les résultats empiriques devraient nous démontrer si, par-delà les recommandations du rapport Gagné, il n'existerait pas d'autres mesures pouvant aider des villes comme Montréal à rehausser ses standards en termes d'éthique et de bonne gouvernance.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Avant de présenter l'analyse des infrastructures de l'éthique développées par les municipalités, il est intéressant de regarder les analyses et les propositions faites par les groupes de travail créés par le ministère des Affaires municipales, et ce, après que l'ancienne ministre Nathalie Normandeau ait banalisé les questions d'ordre éthique dans les municipalités que soulevaient les scandales de l'année 2008-2009 en se disant uniquement préoccupée par les questions de développement économique des municipalités. Cette dernière a néanmoins proposé de créer un groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Voyant que le dossier de l'éthique municipal prenait de l'ampleur et que sa ministre ne semblait pas très motivée par ce sujet, le premier ministre a décidé de faire un changement ministériel afin d'y placer Laurent Lessard. Ce dernier a eu la mission de faire des propositions qui pourraient rassurer la population québécoise dans ce dossier devenu explosif.

Depuis juin 2009, deux documents ont été déposés aux instances gouvernementales. Le premier est celui de Florent Gagné, responsable du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal qui a déposé son rapport au président de la Commission municipale du Québec¹. Ce document propose 19 recommandations qui interpellent les élus, le conseil municipal, le commissaire à l'éthique et à la déontologie, la Commission municipale du Québec, le ministère des Affaires municipales et les associations représentant les élus municipaux. Les principales recommandations tournent principalement autour de la mise en place de codes d'éthique et de déontologie : la rédaction et l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour les élus dans chaque municipalité ; l'engagement solennel des élus de respecter ce code ; l'élargissement de la déclaration d'intérêts pour les membres du conseil municipal afin d'y inclure tous leurs intérêts personnels et ceux de leur famille ; la formation en éthique et en déontologie obligatoire pour tous les membres du conseil ; des règles d'après-mandat et de confidentialité eu égard aux informations stratégiques de la ville ; la nomination d'une personne-ressource en éthique pouvant aider les élus dans la gestion des dilemmes ; l'élaboration d'un second code qui vise les employés municipaux ; le développement de clause contractuelle particulière obligeant les entreprises travaillant avec la

1. Florent Gagné (2009). *Éthique et démocratie municipale*, Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, juin.

municipalité à respecter les codes en vigueur; la nomination d'un commissaire à l'éthique pour faire des enquêtes en cas de plainte pour non-respect des codes. Le rapport Gagné sera très influent au Ministère et il provoquera de nombreux échanges entre le ministre et les associations représentant les élus municipaux concernant notamment les standards normatifs exigés qui seraient plus élevés à l'égard des élus municipaux que pour les élus provinciaux. Le projet de loi 109, qui porte sur les codes d'éthique et de déontologie des municipalités du Québec, sera débattu en commission parlementaire à l'automne 2010.

Le second rapport déterminant est celui du groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux dirigé par Monsieur Guy Coulombe². Même s'il n'a pas reçu la même attention médiatique que le premier, ce rapport est d'une grande importance puisqu'il aborde le risque majeur qui a été au cœur de la majorité des scandales municipaux : la question des marchés publics municipaux. On y apprend que les municipalités, notamment les petites, sont particulièrement vulnérables dans ce dossier puisque le faible nombre de fonctionnaires municipaux pousse ces dernières dans un état de dépendance extrême face aux entreprises privées. Les municipalités n'ont pas l'expertise interne pour évaluer les prix demandés, ni pour évaluer la qualité des services offerts ou les produits vendus. Pour les entreprises privées, ces marchés publics sont fort lucratifs et elles ne se gêneront point pour facturer le gros prix si la municipalité est en position de faiblesse. Le groupe-conseil propose plusieurs recommandations et des pistes de solution des problèmes qui seraient qualifiées par l'OCDE comme des mesures et procédures complémentaires, c'est-à-dire des instruments techniques (comme l'utilisation d'un site informatique commun spécialisé dans la gestion des appels d'offres et la publicisation croissante sur Internet des informations liées aux contrats), administratifs (l'évaluation du rendement des entreprises partenaires, les procédures d'évaluation du prix et de la qualité de la soumission) et de gouvernance (l'aide accrue du Ministère aux petites municipalités).

Il est aussi intéressant de noter que l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec³ a une longueur d'avance sur les élus en termes de dispositif de régulation des pratiques puisqu'elle a un code de déontologie. Ce code propose 13 principes orienteurs que l'on peut résumer ainsi : saine administration; responsabilité sociale; neutralité politique; prévention des conflits d'intérêts; perfectionne-

2. Guy Coulombe (dir.) (2010). *Rapport du groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

3. <<http://adgmq.qc.ca/Pages/CodeDéontologie.aspx>>.

ment du profil des compétences; honnêteté, équité et impartialité; respect de la logique de coresponsabilité des acteurs de l'organisation; respect de la réputation des collègues; intégrité; dialogue; respect du principe de démocratie, diligence, désintéressement et impartialité; loyauté à l'égard du conseil; respect de l'environnement.

LA VILLE DE MONTRÉAL

Nous commencerons la présentation de l'état des lieux des infrastructures municipales en étudiant le cas de la Ville de Montréal⁴. Nous faisons le choix de Montréal pour débiter puisqu'il s'agit de la métropole québécoise et que c'est à travers les crises qui ont interpellé cette administration municipale que l'éthique gouvernementale est redevenue un sujet d'actualité.

D'emblée, stipulons qu'il existe deux initiatives principales regroupant ce qui se fait en éthique à la municipalité montréalaise: un code de conduite et l'Ombudsman de Montréal⁵. Deux nouveaux dispositifs viennent d'être lancés et ils devraient être fonctionnels sous peu, soit le conseiller en éthique pour les conseillers municipaux et une ligne de divulgation rattachée au Bureau du vérificateur général de la ville⁶.

Nous traiterons en premier lieu du code de conduite. Ce dernier est produit par le Service du capital humain de la Ville⁷ et n'interpelle que les employés de l'administration municipale; les élus politiques et les membres des cabinets politiques sont exclus. Le code commence par énoncer la mission et les principes directeurs de la Ville. Ensuite, il y est question des valeurs de l'administration publique à la Ville de Montréal: l'intégrité, la loyauté et le respect. En complément de ces trois valeurs, le code de conduite comprend aussi une liste de neuf attitudes et aptitudes (le dynamisme, l'ouverture, l'engagement, la collaboration, l'initiative, l'efficacité, l'efficience, l'impartialité et, finalement, l'honnêteté) que les employés doivent détenir. Sans procéder à une analyse étendue de ces attitudes et aptitudes, nous pouvons déclarer qu'elles s'apparentent à des valeurs

4. Ville de Montréal, <<http://ville.montreal.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

5. Ville de Montréal, Ombudsman de Montréal, <<http://ville.montreal.qc.ca/ombudsman>>, consulté le 19 août 2010.

6. Ville de Montréal, Conseil municipal, Bureau du vérificateur général, <<http://ville.montreal.qc.ca/verificateur>>; Ville de Montréal, Ombudsman de Montréal, <<http://ville.montreal.qc.ca/ombudsman>>, consulté le 19 août 2010.

7. Ville de Montréal, Conseil exécutif, Direction générale, Service du capital humain, <<http://ville.montreal.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

organisationnelles et qu'une liste aussi longue de valeurs ne peut entraîner que de la confusion et, à terme, venir miner l'efficacité du code de conduite. Comment un gestionnaire aux prises avec un dilemme éthique complexe durant une journée chargée peut-il se référer efficacement à un cadre lui proposant pas moins de douze axes pour modéliser son comportement ?

Le code de conduite de la municipalité montréalaise décline ensuite chacune des trois valeurs principales en des principes plus concrets. En ce sens, l'intégrité devient surtout le moment de traiter de la question des conflits d'intérêts. Le code détaille son interprétation des conflits d'intérêts en énonçant le fait que les employés municipaux doivent œuvrer selon leur propre jugement pour éviter de se mettre en situation de conflits d'intérêts. Par la suite, il est question de l'obligation de déclarer les conflits potentiels ou même les situations pouvant occasionner des apparences de conflits. Le code traite également de l'obligation de déclarer les intérêts financiers détenus par un employé qui pourrait avoir un lien direct ou indirect avec la Ville, l'un de ses clients ou fournisseurs ainsi que les limites imposées par rapport à l'occupation de différents emplois. Bien sûr, la politique municipale en matière de cadeau est abordée, et à cet égard, le code énonce d'abord des principes généraux visant à limiter au maximum l'acceptation de cadeaux, sous toutes formes, par un employé de la Ville de Montréal. Néanmoins, cela est suivi d'une disposition permettant aux employés de toucher un cadeau de moins de soixante-quinze dollars (75 \$) dans certaines conditions. Enfin, sous l'égide de l'intégrité, le code rappelle à l'employé l'obligation de faire preuve de diligence dans le cadre de ses fonctions et délimite le droit d'utilisation du matériel appartenant à la Ville pour des fins personnelles, tout comme le fait que l'employé doit faire preuve de réserve en matière de partisanerie politique. La valeur de loyauté devient aussi le moment de rappeler aux employés les politiques applicables en matière de confidentialité.

La valeur de respect est également déclinée, et permet de stipuler ce qui a été fait par l'administration montréalaise eu égard aux droits et libertés individuels. Nous pouvons y trouver une politique de respect de la personne, un programme d'accès à l'égalité en matière d'emploi, une charte municipale des droits et responsabilités ainsi qu'un Ombudsman. Ensuite, le code mentionne en quoi la valeur de respect doit transparaître dans l'attitude des employés municipaux.

Finalement, le document traite rapidement du vérificateur général qui, dans le cadre du code, a pour rôle de conseiller les gestionnaires de la Ville de Montréal quant à l'interprétation, l'application et le respect des règles et pour toute question relative à l'éthique et à la déontologie.

La Ville de Montréal est une pionnière en matière d'éthique relativement à la création d'un Ombudsman. Le bureau de l'Ombudsman de Montréal est une initiative qui a débuté en 2002 et qui s'est concrétisée en 2003. Le mandat de l'Ombudsman est de veiller à ce que les citoyens montréalais reçoivent les services et avantages municipaux auxquels ils ont droit au moyen d'un processus équitable, juste et respectueux de tous. Notons que cette instance doit demeurer apolitique, impartiale et indépendante. L'intervention de l'Ombudsman est une réponse aux droits bafoués d'un ou de plusieurs citoyens ou encore en réaction à la potentialité que des droits soient lésés par rapport à une recommandation, un acte, une décision, etc.

Par la conciliation, la médiation et la négociation, l'Ombudsman tente de répondre aux problématiques qui émergent. Cette instance possède aussi un important volet d'enquête ainsi que la possibilité de faire une annonce médiatique si le responsable trouve que le dossier nécessite une prise de position publique. Dans tous les cas, son intervention doit être un dernier recours. Enfin, la mission de l'Ombudsman de Montréal se lit comme suit⁸ :

- offrir aux citoyens une oreille attentive et un regard nouveau sur leur dossier, sans aucun parti pris ;
- sensibiliser les représentants municipaux à l'impact, pour les citoyens, de leurs décisions et de leurs actions ;
- déceler rapidement les problèmes et, au besoin, intercéder en faveur des citoyens, auprès de la Ville de Montréal ;
- contribuer activement à la recherche de solutions justes et raisonnables, à court, moyen et long termes, lorsque des problèmes ont été soulevés ;
- assurer le respect des engagements contenus dans la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* ainsi que des obligations découlant de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, par tous les représentants de la Ville ;
- promouvoir une plus grande ouverture et une meilleure compréhension des droits fondamentaux.

8. *Ibid.*, p. 11.

En janvier 2010, la Ville de Montréal allait de l'avant avec sa promesse de mettre en place un conseiller en éthique dont le mandat serait d'aider les élus à cheminer dans le difficile processus décisionnel en matière d'éthique. Malheureusement, dès l'affichage de ce poste, nous avons constaté que ce dispositif était condamné à faire beaucoup plus de marketing organisationnel que du management des risques éthiques ou du développement des compétences éthiques. En effet, pour le milieu des intervenants en éthique appliquée, il était plutôt problématique de voir que le bureau du maire annonçait un poste de 4 heures par semaine et à 25 000 \$ par année. Avec une telle organisation du poste, il était déjà évident que l'on ne misait point sur la fonctionnalité et l'efficacité du dispositif, mais qu'on cherchait plutôt à inscrire au bilan des réalisations la mise en place d'un dispositif dans une perspective purement structurelle. Avec seulement 4 heures par semaine, le nouveau conseiller arrivera à peine à lire ses messages courriels et à vider sa boîte vocale. La nomination de l'avocat Guy Gilbert, qui est totalement inconnu dans le milieu de l'éthique, est d'autant plus surprenante qu'une firme de chasseur de têtes du centre-ville de Montréal avait été mandatée pour consulter les intervenants en éthique appliquée afin de cibler un candidat de prestige et crédible pour cette mission. Plusieurs noms avaient été proposés par ces derniers, mais assurément pas celui du candidat retenu. On peut donc avoir de sérieux doutes sur la légitimité éthique de cet argent gaspillé par l'administration montréalaise dans ce pseudo-recrutement d'un expert en éthique.

On a également annoncé la mise en place d'une nouvelle ligne éthique visant à permettre la dénonciation des actes répréhensibles comme : « falsifications, altération ou destruction non autorisée de documents; manipulation de données informatiques ou autres; utilisation inappropriée de biens, d'équipements ou de dossiers qui sont la propriété de la ville; détournements de fonds; acceptation de pots-de-vin; conflit d'intérêts potentiel, réel ou apparent; etc. ». Bref, l'objectif de cette ligne est « d'assurer l'intégrité dans la gestion des affaires de la ville de Montréal ». La donnée intéressante de la mise en place de cette ligne est notamment son rattachement au Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal. Ce dernier n'a cependant pas tardé (dès le 26 avril 2010) à reprocher au comité exécutif de la Ville de nuire à la mise en place de ce dispositif en tardant dans l'octroi des fonds nécessaires au bon fonctionnement de la ligne éthique. Il a écrit directement au président du Comité exécutif, Monsieur Claude Dauphin, que « l'attitude des élus compromet l'autonomie et l'indépendance du Vérificateur général ». De la part du vérificateur général, il s'agit d'une accusation grave qui démontre bien l'absence de volonté politique de

l'administration Tremblay dans ce dossier. Dans son rapport annuel de 2009, déposé en mai 2010, le vérificateur général revient à la charge quant au sous-financement global de son bureau qui l'empêche de travailler à la pleine efficacité de son service.

Cette obstruction de l'administration Tremblay n'est pas étonnante, puisque c'est effectivement le Vérificateur général de la Ville qui a été l'une des institutions les plus virulentes face aux divers scandales dénoncés sous son règne. Ses rapports sur les dérives de la SHDM⁹ et celui sur le projet des compteurs d'eau¹⁰ ont été particulièrement dévastateurs pour la crédibilité du maire. Par ces rapports rigoureux, le Vérificateur s'est imposé comme le seul dispositif véritablement fonctionnel et efficace en matière de surveillance de l'intégrité des services publics à Montréal; il s'agit donc d'un dispositif complémentaire essentiel pour le cadre d'intégrité de la Ville. Ses réflexions critiques et ses recommandations rejoignent l'esprit des derniers rapports de l'OCDE quant à la nécessité de faire attention aux grands élan de réforme inspirés par le nouveau management public, en particulier l'accroissement des rapports étroits entre les agents publics et les entreprises privées, la rationalisation du personnel professionnel de l'administration publique et le changement de statut de certains organismes publics en des organismes privés.

En terminant, précisons que le maire de Montréal avait lancé un appel d'offres dans le milieu universitaire afin d'obtenir une proposition relativement à un important programme de formation en éthique pour l'ensemble des agents publics montréalais. Plusieurs mois après la fin de la période de réception des offres, aucune décision n'a été prise quant à la volonté d'aller de l'avant avec ce projet de formation.

Ainsi donc, on peut noter à quel point la culture politique n'a nullement évolué au cours des derniers mois à Montréal et que la place accordée au dossier de l'éthique relève plus du verbiage politique et de la mascarade institutionnelle que d'une volonté d'agir. Le maire a fait beaucoup de mea culpa et de promesses en matière d'éthique, mais il a été fidèle à lui-même lorsque vint le temps de passer à l'action: il s'est

9. Rapport de vérification du projet faubourg Contrecoeur, 27 mars 2009, Rapport de vérification du service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine dans la cession de propriétés de la Ville de Montréal à la Société d'habitation et de développement de Montréal, mars 2009, et Rapport au Conseil municipal de Montréal sur les alinéations d'immeubles de la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) du 1^{er} janvier 2007 au 24 novembre 2008, 27 avril 2009.

10. Rapport du vérificateur général au Conseil municipal et au Conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les immeubles industriels, commerciaux et institutionnels (ICI) ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal, 21 septembre 2009.

fait une fois de plus un maître de l'inertie. Face à un tel mépris du dossier de l'éthique, il ne faut assurément pas être dupe et applaudir, mais bien davantage dénoncer l'instrumentalisation du dossier de l'éthique à des fins politiques.

LE RESTE DU QUÉBEC

Dans le cadre de cette présentation des dispositifs en matière d'éthique municipale existant au sein des municipalités du Québec, nous aborderons les villes de Québec, Vaudreuil-Dorion, Longueuil, Laval, Brossard, Lac-Brome, Deux-Montagnes et Mascouche. Cette section représente avant tout un portrait instantané qui risque de se transformer rapidement, puisque plusieurs villes du Québec s'activent actuellement à revoir les dispositifs en place pour respecter l'esprit du rapport *Éthique et démocratie municipale* rédigé par le groupe d'experts dirigé par Florent Gagné à l'été 2009.

Il est à noter que l'information sur les différentes mesures en matière d'éthique n'est pas toujours rassemblée et présentée au public de manière concise, car le dossier de l'éthique a été négligé au cours des dernières décennies et les villes n'ont senti que récemment le besoin ou l'obligation de se pencher de nouveau sur cette question, ce qui limite la portée de cette section. Ainsi, il est possible que certaines municipalités québécoises possèdent des dispositifs en matière d'éthique, mais que ces mesures demeurent à l'interne ou, pire, que des codes aient été développés à certaines époques et complètement oubliés sur les tablettes.

Le dispositif le plus généralisé dans les municipalités du Québec demeure le code d'éthique pour les employés et/ou les élus municipaux. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la Ville de Brossard¹¹, comme celles de Longueuil et de Terrebonne¹², s'affaire actuellement à la rédaction d'un code d'éthique municipale. La particularité de ces municipalités réside dans le fait que l'initiative provient d'abord d'un parti politique se dotant lui-même d'un code et voulant, par la suite, étendre ce dernier à l'ensemble de la municipalité. Le code de Brossard est beaucoup plus près d'une plateforme politique en matière d'éthique que d'un code comme tel; il s'agit plus d'une série de promesses que de balises et de références normatives.

11. Ville de Brossard, <<http://www.ville.brossard.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

12. Ville de Terrebonne, <<http://www.ville.terrebonne.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

À Longueuil il appert que le code présenté par le Parti municipal Longueuil ressemble aux différents codes rencontrés ici et là dans la littérature institutionnelle. Dans cette ville, toute la campagne électorale de 2009 a porté directement sur l'éthique et l'intégrité des élus. Il est donc à prévoir que la nouvelle mairesse, en attaquant directement le parti au pouvoir et son nouveau chef sur ce dossier, ait la volonté d'agir. Il existe cependant déjà une mesure intéressante à la Ville de Longueuil¹³ en matière d'éthique, à savoir un conseiller en éthique qui a déjà plusieurs années d'existence. Dans tous les cas, le conseiller en éthique de la Ville de Longueuil¹⁴ est à la disposition seulement des élus et des cadres supérieurs de la Ville. Il est nommé pour cinq ans par le Conseil de ville et ne doit rendre de comptes qu'à celui-ci. Par contre, son pouvoir se limite à l'émission d'avis et de conseils sur des questions en lien avec l'éthique ou en soutien à des élus rencontrant des dilemmes éthiques. En aucun cas, il ne doit se prononcer sur des décisions administratives ou politiques. Plusieurs analystes critiques pourraient dire que le milieu politique longueuillois a mis en place un dispositif «qui fait de l'éthique de vitrine», car tout a été prévu pour le neutraliser dès que ses réflexions pourraient concerner une décision ou une action politique. D'aucuns diraient qu'en de telles circonstances, ce dispositif ne peut nullement jouer le rôle de gardien de l'éthique municipale.

À la Ville de Québec¹⁵, il existe un Bureau de l'ombudsman¹⁶ qui traite les plaintes des citoyens qui se sentent lésés par l'administration publique municipale. Ce bureau existe depuis avril 2004 et il reflète, à l'échelle municipale, le rôle du Protecteur du citoyen du Québec. Comme dans le cas de la Ville de Montréal, le Bureau de l'ombudsman de la Ville de Québec est une instance de dernier recours à laquelle il est possible de faire appel seulement après avoir épuisé tous les autres recours possibles. La Ville de Québec dispose d'un code d'éthique qui est cependant peu publicisé, mais le maire se donne cependant le mandat de dynamiser le dossier de l'éthique en 2010. Les élus ont notamment reçu une journée de formation sur l'éthique et la *Loi sur le lobbysme* après l'élection de l'automne 2009, et la mise en place d'un dispositif de dénonciation des inconduites est prévue. D'autres mesures qui pourraient augmenter les standards d'intégrité de l'administration

13. Ville de Longueuil, <<http://www.longueuil.ca>>, consulté le 19 août 2010.

14. Ville de Longueuil, **Conseil de la Ville de Longueuil, Conseiller en éthique**, <<http://www.longueuil.ca>>, consulté le 19 août 2010.

15. Ville de Québec, <<http://www.ville.quebec.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

16. Ville de Québec, **Conseil municipal, Bureau de l'ombudsman**, <<http://www.ombudsman-ville-quebec.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

municipale et l'annonce d'un énoncé des valeurs sont également examinées. Le maire Labeaume a mis la barre très haute quant à l'intégrité, lorsqu'il a affirmé publiquement que certains maires irresponsables (en visant directement le maire de Montréal) avaient décidé de laisser faire et de se fermer les yeux en matière de contournement de l'intégrité.

La Ville de Laval¹⁷, quant à elle, possède son code d'éthique depuis quelques années. Laval n'a pas été épargnée par les médias quant aux potentiels de conflits d'intérêts et de collusion sur son territoire, et ce, malgré l'existence de ce code. Bien qu'il ouvre sur quelques pages de texte à teneur plutôt générale, ce dernier ferme la porte à une réflexion globale en matière d'éthique, car le code d'éthique devient rapidement un code de conduite imposant sept règles formelles. Par contre, à la lecture de ces règles, nous voyons qu'elles cherchent, par-delà la confusion des termes, à poser un horizon pour les actions des élus et employés municipaux. Nous croyons pertinent de présenter les sept règles en question puisqu'elles sont représentatives des différentes initiatives répertoriées¹⁸: 1) Éviter de se mettre en situation de conflit d'intérêts; 2) S'abstenir de détenir des intérêts dans un contrat avec la Ville; 3) S'abstenir d'user de sa fonction pour obtenir un avantage personnel; 4) Éviter d'utiliser des informations non publiques afin d'obtenir un avantage personnel; 5) Ne pas faire usage de ressources municipales à des fins personnelles; 6) Devoir de déclarer les conflits d'intérêts réels ou potentiels; 7) Respecter, dans la prise de décision, les prescriptions législatives et administratives. Ce code de conduite a beau baliser les comportements des agents publics lavallois, il n'a que peu de portée puisqu'il n'indique ni les mécanismes de contrôle, ni les sanctions potentielles que pourraient avoir ceux qui y dérogent.

Ailleurs au Québec, nous avons pu trouver des traces des percées faites par l'éthique jusqu'à la Ville de Mascouche¹⁹. En effet, cette petite municipalité est actuellement à finaliser le processus de rédaction pour instaurer un code de conduite et d'éthique destiné à mieux encadrer l'organisation du travail de l'ensemble des 350 employés de son administration. Il est particulier de voir que le code cherche à encadrer l'organisation du travail: le spectre de ce code s'étend du code vestimentaire à l'intégrité en passant par les questions de fraude. Cela est d'autant plus étonnant que le maire s'est retrouvé au cœur d'un scandale à l'automne 2010.

17. Ville de Laval, <<http://www.ville.laval.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

18. Code d'éthique de la Ville de Laval, mai 2006.

19. Ville de Mascouche, <<http://www.ville.mascouche.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.

La Ville de Vaudreuil-Dorion²⁰ propose aussi un code d'éthique. Celui-ci s'adresse aux employés, aux élus et à tous les autres intervenants de la Ville. Cette extension aux autres intervenants est particulièrement pertinente puisque les partenaires de la Ville devront considérer le code dans le cadre de leur propre conduite. Ce dernier point est très intéressant surtout lorsque l'on sait que pour la majorité des municipalités du Québec, ce sont essentiellement les entreprises privées qui assument les services publics municipaux²¹. Ainsi, comment donner des garanties en matière de qualité, de respect, d'honnêteté et d'intégrité si les partenaires privés qui exécutent les tâches ne sont pas interpellés par les enjeux éthiques? Le code traite de la qualité du service au citoyen, des conflits d'intérêts, des cadeaux et autres avantages, de la confidentialité, de l'usage de renseignements à des fins personnelles, de l'utilisation des ressources de l'organisation à des fins personnelles pour déboucher sur un rappel des valeurs de la municipalité (respect, confiance, initiative/proactivité, excellence/compétence, engagement). Finalement, le code rappelle que l'instance responsable de l'administration du code est la direction générale et qu'elle doit gérer l'application, la diffusion et le respect du code. Autrement, plusieurs autres petites municipalités comme la Ville de Lac-Brome²², Sainte-Adèle²³ et Val-David²⁴ proposent aussi des codes.

AILLEURS AU CANADA

Après avoir pris quelques pages pour traiter de la Ville de Montréal et de quelques autres municipalités du territoire québécois, nous allons étudier les initiatives entreprises par certaines municipalités canadiennes hors Québec. À cet effet, notre attention se tournera principalement vers la Ville de Toronto²⁵. Le choix de cette dernière est étayé par le fait que Toronto est la métropole du Canada et la capitale de l'Ontario. Nous procéderons aussi à la présentation des dispositifs repérés à la Ville d'Ottawa²⁶ puisqu'elle est la capitale du pays et que différentes actions dans le dossier de l'éthique y ont cours.

20. Ville de Vaudreuil-Dorion, <<http://www.ville.vaudreuil-dorion.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.
21. À ce sujet, voir l'excellent rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, dirigé par Guy Coulombe, remis au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 31 mars 2010.
22. Ville de Lac-Brome, <<http://ville.lac-brome.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.
23. Ville de Sainte-Adèle, <<http://www.ville.sainte-adele.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.
24. Ville de Val-David, <<http://www.ville.sainte-adele.qc.ca>>, consulté le 19 août 2010.
25. Ville de Toronto, <<http://www.toronto.ca>>, consulté le 19 août 2010.
26. Ville d'Ottawa, <<http://www.ottawa.ca>>, consulté le 19 août 2010.

La Ville de Toronto est une métropole qui dispose d'une série de dispositifs intéressants en matière d'éthique gouvernementale. Bien que le corps des employés municipaux ne soit pas directement encadré par un code, selon nos recherches, la ville dispose cependant d'un code d'éthique pour le Conseil de ville, s'adressant uniquement aux élus, membres de ce conseil. Les grands principes du code de conduite des membres du Conseil de ville sont les suivants²⁷ : les membres du Conseil doivent servir, et être perçus comme servant, les citoyens qu'ils représentent de manière consciencieuse et diligente ; les membres du Conseil doivent être dévoués à œuvrer au sein de leurs fonctions avec intégrité en évitant de faire un usage inapproprié de leur influence ou de se mettre en position de conflit d'intérêts, ou même d'apparence de conflit ; les membres du Conseil doivent agir dans le cadre de leurs fonctions de telle sorte que leur comportement consolide la confiance du public et résiste au regard critique du public ; les membres du Conseil doivent œuvrer de telle sorte qu'ils respectent la lettre et l'esprit des lois fédérales, provinciales et des politiques et règlements adoptés par le Conseil.

Ces principes sont ensuite déclinés en des thématiques assez communes pour un code de conduite. Il y est question de politique en matière de cadeaux ; de gestion de l'information confidentielle ; d'usage des biens municipaux ; de l'usage de l'influence ; des relations d'affaires ; de la conduite attendue envers les employés, les membres des comités et les lobbyistes ; finalement, on traite des conséquences du non-respect du code et du travail lors des campagnes électorales puisqu'il s'agit d'un code pour des élus. Ce code est virtuellement le même pour les conseils locaux.

Pour ses employés municipaux, la Ville a surtout mis de l'énergie sur le développement d'un guide pratique d'aide à la décision face aux dilemmes éthiques. Il y a également un comité d'éthique et de recherche qui a pour mandat de soutenir le personnel et de faire des recherches appropriées pour aider les agents publics qui font face à des problèmes.

La Ville de Toronto possède aussi un Ombudsman²⁸ dont la constitution s'est inspirée de l'initiative montréalaise. Il s'agit donc d'une instance indépendante et impartiale de dernier recours pour les citoyens se sentant lésés par l'administration municipale. L'Ombudsman s'en-

27. Code of conduct for the members of Council, city of Toronto, p. 2-3 (traduction libre).

28. Ville de Toronto, Office of the ombudsman, <<http://www.toronto.ca/ombudstoronto>>, consulté le 19 août 2010.

gage à œuvrer de manière honnête, intègre et diligente dans le traitement des dossiers lui incombant. Le tout étant abordé dans un code de conduite de l'Ombudsman de Toronto.

Par ailleurs, la Ville de Toronto s'est aussi dotée d'un Commissaire à l'intégrité²⁹. Il est responsable de fournir des conseils, de l'aide à la résolution de plaintes et de la formation. Sa clientèle est principalement constituée des membres du Conseil de ville ainsi que des membres des différents conseils locaux. Il doit les aider à œuvrer avec les codes de conduite ainsi que les autres dispositifs légaux, règlementaires ou autres ayant un lien avec le comportement éthique.

Enfin, la capitale ontarienne a ajouté un Secrétaire au lobbyisme³⁰ (*Lobbyist Registrar*) à ses rangs. Ce dernier doit faire la promotion de l'intégrité du processus décisionnel de la Ville. Pour ce faire, il maintient un registre public faisant état des activités de lobby ayant cours ainsi que de la conduite des lobbyistes.

Pour ce qui est de la Ville d'Ottawa, on doit d'abord préciser qu'elle possède un code de conduite, soit le Code ottavien, qui concerne l'ensemble des membres du personnel de la municipalité. Particularité intéressante, le Code prévoit une obligation de révéler toute situation suspecte (*whistle blowing*) ainsi que la garantie de protection des personnes qui divulguent. La Ville d'Ottawa aborde le sujet sensible de l'usage des drogues et alcools dans son code de conduite. Au-delà de ces éléments particuliers, nous y trouvons les thématiques habituelles d'un code: conflits d'intérêts, usage des biens municipaux, politiques sur les cadeaux, principes de conduite, protection des renseignements confidentiels, politique contre le népotisme, etc.

En plus d'un code de conduite, Ottawa possède une politique fort intéressante sur la reddition de comptes et la transparence. Cette politique vise à rendre explicite la volonté de la Ville d'œuvrer de manière honnête et transparente. On y trouve le champ d'application et les exigences de la politique ainsi que les assises sur lesquelles est fondée ladite politique. Au final, la politique sur la reddition de comptes et la transparence repose sur les principes suivants³¹: le processus décisionnel sera ouvert et transparent; les affaires municipales seront menées dans le respect de l'éthique et de la responsabilité; les ressources

29. Ville de Toronto, Office of the integrity commissioner, <<http://www.toronto.ca/integrity>>, consulté le 19 août 2010.

30. Ville de Toronto, Office of the lobbyist registrar, <<http://www.toronto.ca/lobbying>>, consulté le 19 août 2010.

31. Politique sur la reddition de comptes et la transparence, Ville d'Ottawa, p. 1.

financières et les infrastructures matérielles seront gérées avec efficacité et efficience; afin de satisfaire aux exigences de la loi, les renseignements sur l'administration municipale seront accessibles; une réponse à toute demande, préoccupation ou plainte sera fournie dans les plus brefs délais; les données financières, les normes de services, les rapports sur le rendement ainsi que tout autre document de responsabilisation seront mis à la disposition des résidents, dans une langue qu'ils comprennent, afin d'accroître les occasions d'examen public et la participation des résidents aux affaires municipales; toute nouvelle délégation de pouvoirs ou de fonctions sera assortie d'un mécanisme de reddition de comptes.

En parallèle à cette politique, la Ville d'Ottawa a également créé une politique en matière de commandites et de publicité. La politique déclare que la Ville ne s'associera pas avec des entreprises impliquées dans la production ou la vente de produits du tabac, d'armes et d'articles pouvant causer la mort ou encore de pornographie. Cette politique s'inspire des modèles de la responsabilité sociale des entreprises et elle vise à préserver l'image de la municipalité.

Finalement, la Ville d'Ottawa dispose d'une ligne téléphonique réservée à la dénonciation de fraude. Le rapport du vérificateur général insiste sur l'importance de protéger les dénonciateurs afin de créer le lien de confiance avec les fonctionnaires ayant des informations privilégiées. Le nombre de dénonciations serait d'ailleurs en hausse constante de 2005 à 2007. Outre la question de la dénonciation, le VG ottavien s'occupe aussi des éléments qui doivent être présents au sein d'une organisation où la culture éthique est bien développée³²: présence d'un code de conduite clair incluant les mentions des politiques et autres dispositifs étayant les préoccupations éthiques; volonté et actions concrètes exemplaires des hauts dirigeants; renouvellement et révision régulière des éléments constituant la culture éthique; facilitation et sécurisation de la dénonciation des comportements déviants; renouvellement de l'engagement des employés, fournisseurs et autres acteurs en lien avec l'organisation envers le cadre éthique établi; délégation claire des responsabilités; sondages fréquents sur le climat organisationnel, particulièrement en matière d'éthique; révision des processus posant problème en matière d'éthique; vérification des antécédent lors de l'embauche.

32. Bureau du vérificateur général, Évaluation de la ligne directe de fraude et d'abus, Ville d'Ottawa, p. 12 (nous avons paraphrasé le contenu).

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Nous quittons le sol canadien pour nous aventurer chez nos voisins du sud, les États-Unis. Du fait de la très grande quantité d'informations sur le sujet, nous avons choisi de ne prendre que des exemples représentatifs. Nous avons notamment répertorié plus de cinquante villes des États-Unis ayant des dispositifs en matière d'éthique. Nous ferons d'abord une brève présentation des codes de conduite américains provenant des villes qui se sont limitées à mettre en place ce dispositif éthique particulier. Par la suite, nous proposerons une présentation des autres dispositifs éthiques mis en place dans différentes villes américaines et nous regarderons enfin les villes qui proposent des initiatives plus novatrices.

Avant d'analyser de façon détaillée les codes proposés par les villes, il est intéressant de noter que l'International City/County Management Association (ICMA)³³, association qui réunit principalement les directeurs généraux des villes américaines, a adopté un code d'éthique dès 1924. Le code propose des principes structurants comme l'équité, la transparence, l'intégrité, la bonne gestion des ressources publiques, la neutralité politique, le respect des droits et des responsabilités. Les membres ont réactualisé le code en 1998 afin de représenter davantage des valeurs comme le respect de la démocratie et de ses élus, le professionnalisme, la qualité du service à la clientèle, la confidentialité et la justice.

Le premier élément a trait au code d'éthique présent à la Ville d'Albany³⁴ en Géorgie. Il s'agit d'une disposition déclarant qu'un individu ne doit pas accepter un poste ou une responsabilité municipale s'il n'est pas en accord avec les principes de base qui guident cette fonction. La personne doit aussi s'engager à travailler de façon loyale au sein de l'administration municipale avec pour unique objectif de préserver l'intérêt public et celui de l'organisation municipale. Cette clause mérite d'être soulignée car elle établit un lien fort entre les valeurs individuelles et celles de l'organisation. Elle transmet clairement le message aux futurs employés que les intérêts particuliers n'ont pas de légitimité dans le processus décisionnel des membres de l'administration municipale. Plus encore, cette clause exige que la convergence idéologique soit un élément incontournable devant être pris au sérieux lors de la sélection d'un candidat par l'organisation tout comme pour la candidature à un poste par un individu. Si

33. <http://icma.org/en/icma/ethics/code_of_ethics>.

34. Ville d'Albany, Géorgie (USA), <<http://www.albany.ga.us>>, consulté le 19 août 2010.

cette mesure permet d'amoinrir l'écart entre les valeurs vécues et les valeurs proclamées, elle pourrait aussi engendrer un certain recul quant à l'objectivité sous-jacente au processus de dotation. Une chose est certaine, la Ville d'Albany met donc l'accent sur le volet gestion des ressources humaines dans le cheminement du dossier de l'éthique. On y cible clairement les défis en matière de culture organisationnelle.

Un autre code qui mérite quelques lignes est celui de Chesapeake³⁵ en Virginie. Plus spécifiquement, c'est la présentation du code d'éthique qui interpelle notre analyse. Le code est d'abord structuré en fonction des valeurs de la municipalité (responsabilité, respect, honnêteté, équité, compassion, intégrité et loyauté), lesquelles sont ensuite déclinées et illustrées en termes de comportements attendus de la part des employés municipaux. Ce type de code de conduite vise habituellement à signaler aux employés que le code n'est pas qu'une suggestion morale, mais qu'il vit à travers des actions concrètes dans le travail quotidien.

La Ville d'Elk Grove³⁶ en Californie nous propose un code similaire où les valeurs de responsabilité, d'équité, de respect et d'honnêteté sont déclinées en actions concrètes matérialisant ainsi ces valeurs dans l'organisation.

Enfin, la Ville de Manhattan³⁷ au Kansas procède de la même façon, mais elle inclut à cette déclinaison des valeurs en comportements un code plus détaillé. Ce type de code hybride semble être la donne générale dans les villes américaines du fait que la culture américaine prône l'éthique et la déontologie. Ainsi, les valeurs doivent s'incarner en comportements pour faire sens et il est fréquent de voir des sanctions élaborées en cas de non-respect de cette normativité.

Dans un autre ordre d'idées, les villes d'Alamo Heights³⁸ au Texas et de Mountain View³⁹ en Californie possèdent un code d'éthique où il est fait mention d'une clause relative à un environnement de travail positif (*Positive Work Environment*). Celle-ci s'adresse directement aux élus de la municipalité et les convie à prendre conscience qu'ils représentent l'autorité de la Ville, qu'ils ont un devoir d'exemplarité et qu'ils doivent s'assurer que les citoyens, les employés municipaux

35. Ville de Chesapeake, Virginie (USA), <<http://www.chesapeake.va.us>>, consulté le 19 août 2010.

36. Ville d'Elk Grove, Californie (USA), <<http://www.elkgrovecity.org/>>, consulté le 19 août 2010.

37. Ville de Manhattan, Kansas (USA), <<http://www.ci.manhattan.ks.us>>, consulté le 19 août 2010.

38. Ville d'Alamo Heights, Texas (USA), <<http://www.alamoheightstx.gov>>, consulté le 19 août 2010.

39. Ville de Mountain View, Californie (USA), <<http://www.ci.mtnview.ca.us>>, consulté le 19 août 2010.

et les gens d'affaires perçoivent positivement le climat organisationnel qui règne au sein de l'administration municipale. La croyance étant que cela aura un impact direct sur la perception que les gens auront de la municipalité. Cette idée est intéressante, car elle aligne l'éthique directement sur la qualité des relations de travail et du climat organisationnel. On met donc ici l'accent sur l'importance d'une culture éthique.

À l'inverse, la Ville de San Luis Obispo⁴⁰ au Nouveau-Mexique possède une clause limitant considérablement l'étendue du champ de l'éthique. Cette dernière se lit comme suit : « *The Code of Ethics is not the only policy related to employee conduct. Some conduct may be ethical without being efficient, safe, or practical. Therefore, the Code of Ethics may not be the only standard to which an employee is held*⁴¹ ». On insiste sur le fait que le code d'éthique n'est pas la seule référence pour le comportement des employés municipaux. Le code de cette Ville déclare qu'un comportement éthique, cohérent avec l'énoncé de valeur et le code d'éthique, relève de la responsabilité individuelle de chaque employé. Il y a là une radicalisation de l'idée de l'autorégulation qui est conforme avec la vision globale de régulation de cette ville. En effet, l'approche défendue ici relève de la synergie régulatoire et l'éthique ne fait que travailler sur le volet autorégulatoire, laissant aux autres références normatives le soin d'hétéroréguler les comportements.

Pour sa part, la Ville de Columbus⁴² en Ohio possède une clause intéressante dans son code d'éthique ; cette dernière veut que les dirigeants municipaux dénoncent à la Commission d'éthique de l'Ohio⁴³ (donc à une instance du palier de gouvernement supérieur) tout comportement qui pourrait avoir une influence substantiellement inappropriée sur les agents publics ou les employés municipaux. Cette clause mériterait d'être reconsidérée pour en augmenter la précision, mais elle demeure intéressante dans la mesure où elle se réfère à un tiers externe, sis à un niveau gouvernemental supérieur (comme si le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire avait une commission de l'éthique qui aurait le pouvoir d'intervenir dans les dossiers des différentes municipalités du Québec).

40. Ville de San Luis Obispo, Nouveau-Mexique (USA), <<http://www.slocity.org>>, consulté le 19 août 2010.

41. City of San Luis Obispo, *Code of Ethics*, p. 1.

42. Ville de Columbus, Ohio (USA), <<http://www.cityofcolumbus.org>>, consulté le 19 août 2010.

43. Ville de Columbus, Ohio (USA), Ethics Commission, <<http://www.ethics.ohio.gov>>, consulté le 19 août 2010.

En plus de l'obligation de dénonciation, les dirigeants de la ville de Columbus doivent obligatoirement assister à des rencontres organisées par la Commission d'éthique de l'Ohio.

Sur un autre registre, les villes de Coral Spring⁴⁴ en Floride et de Fircrest⁴⁵ dans l'État de Washington partagent une clause particulière qui cible les fausses dépositions faites en matière d'éthique, soit les accusations faites alors que l'accusateur sait pertinemment qu'elles ne sont pas fondées. On vise ici à préserver l'intégrité du processus de dénonciation et à protéger la réputation des agents publics qui seraient visés par de fausses accusations. Pour sa part, le Code de Fircrest déclare que ces déclarations mensongères seront considérées comme des comportements déviants et qu'elles seront traitées en conséquence.

En terminant cette brève section, nous voulons nous arrêter sur trois initiatives de la ville de Lake Wales⁴⁶ en Floride. La première se situe au début du Code, dans une section intitulée «*Why do we need a Code of Ethics?*». On y précise d'abord que la légitimité du travail que l'on fait dans une administration municipale est fortement liée à la confiance que les citoyens accordent à ses institutions. De plus, il y est affirmé que la crédibilité d'une administration municipale se gagne ou se maintient à travers l'évaluation positive que posent les citoyens à l'égard des décisions et actions produites par l'ensemble des agents publics municipaux, qu'ils soient fonctionnaires ou élus. Pour le reste du document, l'argumentaire avancé n'est pas très novateur, mais il semble être plutôt efficace en termes de stratégie pouvant justifier l'implantation d'objectifs et de valeurs portés par un code d'éthique dans la culture organisationnelle. Cette stratégie vise à s'assurer que les changements désirés, dans le sillon de l'implantation d'un code d'éthique, peuvent faire du sens pour les agents publics qui auront à s'y référer. L'hypothèse sous-jacente à cette vision est que plus les employés sont motivés par le projet et la vision, plus ils sont enclins à intégrer les éléments structurants et plus les conditions de succès du projet de changement organisationnel semblent réunies. Le code de cette municipalité contient aussi une mention avertissant les employés municipaux de ne pas créer de trop grandes attentes du côté des citoyens. Lorsqu'ils interviennent dans le cadre de leurs fonctions, les employés doivent comprendre que toutes leurs décisions engagent la responsabilité de la ville; ils ne doivent jamais oublier que lorsqu'ils

44. Ville de Coral Spring, Floride (USA), <<http://www.coralsprings.org>>, consulté le 19 août 2010.

45. Ville de Fircrest, Washington (USA), <<http://www.cityoffircrest.net>>, consulté le 19 août 2010.

46. Ville de Lake Wales, Floride (USA), <<http://www.cityoflakewales.com>>, consulté le 19 août 2010.

sont en fonction, ils ne parlent pas en leur nom propre. Cette clause prend tout son sens dans le contexte culturel américain à cause du poids du légalisme qui fait planer régulièrement les menaces de poursuite contre les professionnels. En ce sens, cette clause protège le fonctionnaire et l'organisation contre de telles poursuites. Il est à prévoir qu'une telle clause risque d'apparaître – de plus en plus dans les codes de conduite des agents publics municipaux américains.

La dernière clause intéressante dans ce code de Lake Wales est celle qui signale l'interdiction de faire un usage personnel des privilèges liés à ses fonctions. De même, l'agent public doit aussi aviser les membres de sa famille qu'ils ne peuvent pas profiter des avantages de sa fonction afin d'obtenir un bénéfice quelconque.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE : LES AUTRES DISPOSITIFS

Pour débiter, la Ville de Santa Ana⁴⁷ en Californie possède un code d'éthique où il est spécifiquement mentionné que les membres du conseil de ville, des autres conseils, comités et commissions doivent suivre une formation en éthique et que cette dernière doit contenir une clarification des dispositifs présents dans le code d'éthique de la Ville. Nous sommes conscients que la formation en éthique doit exister dans plusieurs municipalités; cependant, à travers la documentation consultée ou les sites Internet des municipalités, peu de traces ont été trouvées sur ces formations. Lorsqu'une ville officialise ce type de formation, c'est assurément parce qu'elle veut faire la promotion de l'importance stratégique de la socialisation organisationnelle.

La Ville de New York⁴⁸ mise sur la socialisation de ses employés afin de développer la culture de l'éthique. On met notamment en ligne un jeu questionnaire sur l'éthique s'adressant aux employés municipaux et une vidéo traitant de la gestion préventive des conflits d'intérêts. En plus de ces démarches de sensibilisation, la Ville de New York a mis en place un Conseil au conflit d'intérêts⁴⁹ (*Conflict of Interest Board*) qui est en charge d'administrer les lois en matière de conflits d'intérêts ainsi que les déclarations d'intérêts pécuniaires des agents

47. Ville de Santa Ana, Californie (USA), <<http://www.ci.santa-ana.ca.us>>, consulté le 19 août 2010.

48. Ville de New York, New York (USA), <<http://www.nyc.gov>>, consulté le 19 août 2010.

49. Ville de New York, New York (USA), Conflicts of interest board, <<http://www.nyc.gov/html/conflicts/>>, consulté le 19 août 2010.

publics. Pour une ville aussi importante qui n'a pas toujours eu une bonne réputation en termes d'intégrité, nous pouvons dire que son infrastructure de l'éthique n'a rien d'impressionnant.

De son côté, la Ville de San Francisco⁵⁰ en Californie a mis en place une Commission à l'éthique⁵¹ (*Ethics Commission*) dont la mission est de promouvoir les plus hauts standards éthiques dans les actions gouvernementales⁵². Celle-ci a vu le jour en 1993, au moment où les électeurs ont voté un amendement à la Charte de la municipalité. Ses responsabilités sont larges et vont de l'audit en matière de financement de campagne électorale, en passant par la gestion du registre des lobbyistes, l'administration du programme de sonneur d'alarme, la gestion de la formation, les enquêtes à la suite de plaintes en matière d'éthique, jusqu'au registre des intérêts pécuniaires des agents publics.

À la Ville de Détroit⁵³ au Michigan, un service téléphonique proposant une liste de questions/réponses a été développé. Cette liste a été élaborée à partir des interrogations les plus fréquentes concernant le Conseil à l'éthique⁵⁴ (on trouve un service semblable à la Ville de Pittsburgh⁵⁵). Sur le site Internet de la Ville de Détroit, il existe une documentation informative qui sensibilise les agents publics aux enjeux éthiques, par exemple: en quoi les gains personnels peuvent miner la confiance du public si importante au bon fonctionnement de l'administration publique. Cette initiative est intéressante puisqu'elle est disponible en tout temps pour les employés qui se retrouvent face à des dilemmes; alors que l'accessibilité à une personne-ressource est souvent plus difficile.

La Ville de Baltimore⁵⁶ place le vérificateur général⁵⁷ au cœur de son infrastructure de l'éthique. Ce dernier est mandaté pour jouer un rôle de vigie à l'intégrité en plus de celui de vérificateur de l'efficacité des dépenses. Il ne s'agit pas d'un cas isolé puisque la Ville de Gainesville⁵⁸

50. Ville de San Francisco, Californie (USA), <<http://www.sfgov.org>>, consulté le 19 août 2010.

51. Ville de San Francisco, Californie (USA), Ethics commission, <<http://www.sfethics.org>>, consulté le 19 août 2010.

52. <<http://www.sfethics.org/>>, consulté le 10 décembre 2009.

53. Ville de Détroit, Michigan (USA), <<http://www.detroitmi.gov>>, consulté le 19 août 2010.

54. Ville de Détroit, Michigan (USA), Auditor General, <<http://www.detroitmi.gov/CityCouncil/LegislativeAgencies/AuditorGeneral>>, consulté le 19 août 2010.

55. Ville de Pittsburgh, Pennsylvanie (USA), <<http://www.city.pittsburgh.pa.us>>, consulté le 19 août 2010.

56. Ville de Baltimore, Maryland (USA), <<http://www.nyc.gov>>, consulté le 19 août 2010.

57. Ville de Baltimore, Michigan (USA), Office of inspector general, <<http://www.baltimorecity.gov/government/inspectorgeneral>>, consulté le 19 août 2010.

58. Ville de Gainesville, Floride (USA), <<http://www.cityofgainesville.org>>, consulté le 19 août 2010.

valorise également les responsabilités de son vérificateur général⁵⁹ en matière d'avancement de l'éthique dans la culture de l'administration municipale. Ce dernier a entre autres pour mission de faire la promotion d'une gouvernance honnête, efficiente, efficace et pleinement imputable des affaires publiques.

Par ailleurs, la Ville de Phoenix en Arizona⁶⁰, tout comme la Ville de Pittsburgh, possède, en plus de son code d'éthique, un guide d'éthique (*Ethics handbook*). Ce document est plus intéressant qu'un simple code, car il est moins formel, il contient des explications, des exemples concrets et il rappelle le cadre normatif imposé par l'État aux agents publics. En plus d'être davantage accessible quant au contenu, il est visuellement moins austère que le code. Nous croyons que cette initiative est pertinente car elle facilite l'appropriation du Code d'éthique par les employés en vulgarisant l'information. Autre fait intéressant, le Code d'éthique de Phoenix traite explicitement de l'interdiction de faire de la discrimination à l'égard de l'âge, du sexe et de la religion.

Comme nous avons vu la présence d'ombudsman à Montréal et à Toronto, il est à noter qu'il en existe également en sol américain : c'est notamment le cas pour la Ville de Portland⁶¹ en Oregon. Cette ville a créé un bureau de l'Ombudsman⁶² pour assister le public dans ses plaintes et ses inquiétudes à l'égard des instances municipales. Il a pour objectif de protéger les droits des citoyens en faisant la promotion des plus hauts standards de compétence, d'efficacité et de justice dans le cadre des services rendus par la municipalité. Cette instance est, bien sûr, indépendante comme c'est le cas à Montréal et à Toronto.

Un mot au passage sur la Ville de Saratoga⁶³ dans l'État de New York. Cette dernière impose, à l'ensemble des candidats voulant se présenter, la signature d'un serment de pratiques loyales dans le cadre du processus électoral. Cette pratique préventive renvoie les candidats face à leurs responsabilités, car elle les oblige à s'informer des balises normatives.

59. Ville de Gainesville, Floride (USA), Auditor general, <<http://www.myflorida.com/audgen>>, consulté le 19 août 2010.

60. Ville de Phoenix, Arizona (USA), <<http://phoenix.gov>>, consulté le 19 août 2010.

61. Ville de Portland, Oregon (USA), <<http://www.portlandonline.com>>, consulté le 19 août 2010.

62. Ville de Portland, Oregon (USA), Auditor's office, <<http://www.portlandonline.com/auditor>>, consulté le 19 août 2010.

63. Ville de Saratoga Springs, New York (USA), <<http://www.saratoga-springs.org>>, consulté le 19 août 2010.

La Ville de Rochester⁶⁴ dans l'État de New York a créé un Bureau de l'intégrité publique (*Office of Public Integrity*). Ce bureau est en lien avec celui du vérificateur général de la Ville. Il doit veiller au respect du Code d'éthique et augmenter la confiance du public envers les institutions municipales en s'assurant que les problèmes de fraude, d'abus, de gaspillage ou de corruption trouvent écho. Il a l'autorité d'enquêter sur tous les départements et services de la Ville ou sur les partenaires d'affaires de la municipalité. Parallèlement à cette démarche, la Ville de Rochester a élaboré une politique claire en matière de divulgation afin d'encourager et protéger les sonneurs d'alarme. Cette politique est placée bien en évidence sur le site Internet de la Ville.

Pour sa part, la Ville de Chicago⁶⁵ a une longue tradition en éthique municipale et possède un Conseil à l'éthique⁶⁶. Depuis décembre 2005, tous les employés municipaux à temps plein doivent obligatoirement assister, sur une base annuelle, à un séminaire de formation en éthique. De plus, les hauts fonctionnaires doivent suivre obligatoirement un autre séminaire offert par le Conseil à l'éthique dans les cent vingt jours suivant leur entrée en fonction. Ceux qui ne se conforment pas à cette directive sont sanctionnés. La Ville de Chicago met également en ligne sa politique sur les cadeaux en la détaillant beaucoup plus explicitement que ce que nous avons observé ailleurs. Des rappels particuliers à cette politique sont notamment faits pour la période des fêtes de Noël.

De façon plus particulière, plusieurs dispositifs éthiques s'adressent aux élus municipaux. Tout d'abord, chaque candidat doit impérativement remplir une déclaration d'intérêts pécuniaires et la remettre au Conseil à l'éthique. Cette obligation fait en sorte qu'il est impossible pour un élu d'entrer en poste, de poursuivre ses fonctions ou de toucher une quelconque compensation s'il n'a pas déposé sa déclaration au Conseil. Lors des campagnes de financement, il existe des normes qui balisent les dons acceptables. À cet effet, aucun cadeau ni aucune contribution financière ne peuvent être acceptés si cela est remis par un donneur anonyme ou si la transaction est faite sous un prête-nom. De plus, la politique sur le montant maximal qu'un lobbyiste ou un actuel ou éventuel partenaire d'affaires de la Ville peut donner est

64. Ville de Rochester, New York (USA), <<http://www.cityofrochester.gov>>, consulté le 19 août 2010.

65. Ville de Chicago, Illinois (USA), <<http://www.cityofchicago.org>>, consulté le 19 août 2010.

66. Ville de Chicago, Illinois (USA), Board of ethics, <<http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/ethics.html>>, consulté le 19 août 2010.

également disponible en ligne. Ces derniers ne peuvent, sous aucune condition, offrir plus de 1 500 \$ en contribution à un candidat ou à son comité électoral.

La quantité d'information facilement accessible en ligne est une caractéristique marquante de la Ville. En plus de ce qui a déjà été mentionné, Chicago propose aussi les éléments suivants en ligne : un guide pour les élus municipaux ; un guide pour les employés et les élus traitant de quelques limites et obligations que ceux-ci doivent respecter ; une explication sur les emplois détenus à l'extérieur de la ville ; des explications sur les restrictions en fin d'emploi ; une brochure sur l'éthique et le financement des campagnes électorales pour les contributeurs et les individus désireux de faire affaire avec la Ville ; une brochure sur l'éthique s'adressant au grand public ; des vidéos de formation et des jeux-questionnaires sur l'éthique ; les programmes de formation offerts par le conseil à l'éthique avec les dates des formations à venir ; un document sur l'usage abusif d'autorité et sur les conflits d'intérêts.

Passons maintenant aux éléments notables en matière d'éthique municipale à la Ville d'Atlanta⁶⁷ qui possède un code d'éthique et un conseil à l'éthique. En plus des fonctions habituelles (enquêter sur les plaintes, administrer le registre des intérêts pécuniaires, voir au respect du code, etc.), le conseil à l'éthique⁶⁸ de la Ville nomme un officier à l'éthique pour un mandat de six ans (la nomination étant conditionnelle à l'approbation du conseil de ville et du maire). Sa principale responsabilité est la direction du Bureau d'éthique (*Ethics Office*). Parmi les actions entreprises par le Bureau d'éthique, en plus de répondre à des centaines de demandes de conseils, notons la création d'un registre pour toutes sortes de déclarations en matière d'éthique, la création d'un programme pédagogique en éthique pour l'ensemble de la municipalité (*Integrity Matters*). De plus, le Bureau d'éthique offre trois types de programmes aux conseils municipaux ou aux départements individuels (*There's No Such Thing as a Free Lunch, Don't Get Conflicted Out, Doing the Right Thing: Both Reality and Appearance Matter*⁶⁹). Le programme *Integrity Matters* est une initiative particulièrement intéressante qui utilise plusieurs médias pour transmettre l'information. Parmi ceux-ci, on trouve une lettre du maire, une carte à conserver dans son portefeuille, une brochure, des communiqués de

67. Ville d'Atlanta, Géorgie (USA), <<http://www.atlantaga.gov>>, consulté le 19 août 2010.

68. Ville d'Atlanta, Géorgie (USA), Board of ethics, <<http://www.atlantaga.gov/government/boards/boardofethics.aspx>>, consulté le 19 août 2010.

69. <http://www.atlantaga.gov/government/boards/ethics_education.aspx>, consulté le 10 décembre 2009.

presse, etc., qui sont tous disponibles sur le site Internet de la Ville. Finalement, Atlanta possède aussi un Ombudsman comme option de dernier recours, mais celui-ci œuvre surtout auprès des individus ayant des cas à la cour.

La Ville de Los Angeles⁷⁰ possède différentes mesures en éthique, dont un code d'éthique, mais c'est surtout une commission d'éthique municipale⁷¹ (*City Ethics Commission*) qui retient l'attention. Notons avant tout que cette commission d'éthique municipale est le fruit du vote des électeurs et qu'elle date de 1990. Cette commission est responsable de faire respecter les dispositions en matière d'éthique (les Américains disent *ethics laws*), le financement des campagnes électorales municipales ainsi que le lobbying. Pas moins de 25 employés travaillent à assurer les responsabilités de la commission en plus de prodiguer des conseils oraux ou écrits, de piloter des formations, et de produire du matériel de communication en matière d'éthique. La charte municipale donne un pouvoir d'enquête à la commission en plus de lui imposer la production d'avis en matière légale sur les politiques et règlements en lien avec son propre mandat. Elle a aussi le devoir de veiller au bon fonctionnement de la ligne de divulgation.

La Ville d'Oakland⁷² se démarque aussi par sa commission de l'éthique⁷³ dont la mission de base est : de promouvoir les bonnes pratiques; de s'assurer que les citoyens sont traités avec honnêteté, intégrité et équité; de favoriser la transparence de l'administration municipale à travers un mécanisme d'accès à l'information efficace; de faire des enquêtes sur les comportements problématiques et contraires à la normativité; d'encadrer et surveiller les conflits d'intérêts; d'administrer les règles régissant les pratiques des lobbyistes; de promouvoir l'importance de respecter la normativité organisationnelle, etc. En plus de cette commission, la Ville donne des responsabilités en matière d'éthique à son vérificateur général⁷⁴. Il existe un règlement sur la divulgation, une politique pour protéger l'intégrité du processus de dotation et un comité de surveillance des entreprises qui sont partenaires de la Ville. Ce dernier comité a même le pouvoir de cibler certaines entreprises ayant eu des comportements problématiques et

70. Ville de Los Angeles, Californie (USA), <<http://www.lacity.org>>, consulté le 19 août 2010.

71. Ville de Los Angeles, Californie (USA), Ethics commission, <<http://ethics.lacity.org>>, consulté le 19 août 2010.

72. Ville de Oakland, Californie (USA), <<http://www2.oaklandnet.com>>, consulté le 19 août 2010.

73. Ville de Oakland, Californie (USA), Public ethics commission, <<http://www2.oaklandnet.com/Government/o/CityAdministration/d/PublicEthics>>, consulté le 19 août 2010.

74. Ville de Oakland, Californie (USA), City auditor, <<http://www.oaklandauditor.com>>, consulté le 19 août 2010.

de les placer sur une liste noire afin de les évincer des appels d'offres. Cette dernière mesure peut avoir un effet important sur la gestion de l'intégrité des marchés publics de la Ville.

Finalement, la Ville d'Austin⁷⁵ au Texas a innové en réalisant un travail d'évaluation de la qualité du climat éthique dans chacun des services. On y a élaboré des indicateurs de la qualité du climat éthique et les directeurs sont encouragés à travailler au renforcement de ce climat. La démarche d'évaluation n'est pas punitive, elle permet plutôt d'effectuer des liens potentiels entre la perception des employés sur la qualité du climat éthique de leurs services et l'absentéisme, les maladies, les plaintes, etc.

ANALYSE DES RÉCURRENCES

L'un des constats qui ressort de notre analyse est que le code d'éthique, que l'on devrait plutôt nommer dans la plupart des cas un code de conduite, est le dispositif le plus généralisé en milieu municipal. Il constitue un outil de base pouvant être utile aux municipalités qui cherchent à amorcer une démarche en éthique organisationnelle, notamment à travers la sensibilisation des employés à la question des attentes comportementales. Le code fournit également des balises comportementales à travers les valeurs énoncées. C'est donc un premier pas sur le chantier du développement de la compétence éthique des employés, puisque ce code regroupe souvent le matériel de base quant aux références comportementales et aux connaissances en éthique organisationnelle.

Par contre, il faut garder à l'esprit que le code n'est souvent qu'un point de départ pour une démarche éthique bien structurée. Il faut aussi préciser qu'il est trop souvent un document secondaire, développé uniquement pour signaler que l'organisation a fait la démarche, et qui est vite mis sur les tablettes sans promotion et sans lui donner un ancrage dans la culture organisationnelle.

On omet trop souvent de rattacher ce code à une instance indépendante ou spécialisée qui serait en charge d'assurer le suivi afin de le rendre vivant dans la culture du travail ou, s'il porte plutôt sur la déontologie, de l'appliquer et de le faire respecter. Le modèle de certaines villes américaines pourrait inspirer les villes québécoises, car dans bien des cas, elles ont lié la gestion du code de conduite directement à une

75. Ville de Austin, Texas (USA), <<http://www.ci.austin.tx.us>>, consulté le 19 août 2010.

instance indépendante et crédible, soit une commission de l'éthique, que l'on nomme souvent le «*Board*». Voici un bel exemple de l'importance de la synergie des éléments constituant le cadre de gestion de l'intégrité, tel que présenté par l'OCDE en 2009. C'est en effet la rigueur et la qualité du travail fait par le «*Board*» qui vont rendre le code opérant. Ainsi, l'efficacité de la structure est un élément essentiel pour rendre opérationnel un instrument de gestion de l'intégrité.

Pour les villes se limitant à la production d'un code, le caractère hybride de ce dernier pose souvent un problème de légitimité réglementaire, dans la mesure où il est trop directif pour être considéré comme autorégulateur, mais qu'il n'est pas non plus soumis à un contrôle et ne mène à aucune sanction, ce qui l'empêche d'être hétérorégulateur. Le code de la Ville de Laval est tout à fait représentatif de ce *no man's land*. Il ne sert qu'à projeter une image reluisante de l'administration, et rend le dispositif complètement inopérant, voire inutile et inoffensif.

Il semble bien que dans plusieurs municipalités du Québec, on préfère effectivement développer des dispositifs de cet ordre : cela protège les élus contre les critiques d'inertie dans le dossier de l'éthique et, en prime, cela ne les contraint nullement à changer la culture politique et administrative qui est en place et qui avantage très souvent les politiciens au pouvoir.

En éthique organisationnelle, la multiplication des dispositifs et des structures ne donne aucune garantie de résultat. L'importance d'évaluer l'efficacité des dispositifs est aujourd'hui fondamentale, dans la mesure où elle oblige les organisations à donner aux acteurs impliqués dans le dossier de l'éthique, les moyens de réaliser leur mission et de contribuer significativement à la gestion de l'intégrité. Il faut une véritable volonté politique pour arriver à développer des projets spécifiques amenant directement au changement de la culture du service public et des manières de faire qui caractérisent la gestion des affaires municipales.

Ainsi, une démarche en éthique municipale ne peut aboutir sans une volonté réelle des élus municipaux, en général, et du maire, de façon plus particulière. Ils doivent eux-mêmes être des leaders exemplaires en ce qui concerne la qualité des comportements et des décisions. Ce n'est que par cette voie que les fonctionnaires seront motivés, que les valeurs se déploieront et que le goût de l'autorégulation sera donné à l'ensemble des agents publics, et ce, peu importe la place qu'ils occupent dans l'organigramme du service public municipal.

A contrario, la négation des problématiques qui marquent nos municipalités nous amène à nous demander si les maires des municipalités québécoises ont aujourd'hui la capacité de s'imposer comme des leaders éthiques. Ainsi, le cas du maire de Montréal s'avère être l'exemple à ne pas suivre en termes de leadership éthique : l'analyse de son discours en situation de crise, lors de la période 2008-2009, nous amène à conclure que ses refus de faire face à ses responsabilités et ses affirmations d'ignorance de la situation l'ont grandement discrédité en regard du leadership éthique.

Notre étude exploratoire nous a permis de relever certaines démarches, projets et dispositifs intéressants qui méritent d'être soulignés. Nous allons d'abord mentionner les clauses les plus fréquemment en place au sein des codes d'éthique municipaux et nous allons ensuite nous intéresser de plus près au dispositif particulier que constituent les conseils à l'éthique. La majorité des villes ayant entrepris un sérieux effort en matière d'éthique, notamment aux États-Unis, possèdent un tel dispositif. Finalement, nous présenterons divers dispositifs isolés qui, sans être des récurrences, semblent porter un certain potentiel. Parmi ceux-ci, notons la question de la formation en éthique, l'ombudsman ainsi que les instances faisant appel plus directement aux citoyens.

CODE D'ÉTHIQUE : LES CLAUSES RÉCURRENTES

Il faut avant tout noter que la structure et le format des codes d'éthique ne sont pas standardisés. Cette absence d'uniformité dans le format de présentation se manifeste de plusieurs manières puisque certains codes déclinent les valeurs municipales en comportements attendus, d'autres sont très pointus sur les points de droits qui sont interpellés par les clauses, alors que certains se limitent à présenter quelques grands principes généraux ou axes comportementaux. Certaines municipalités optent pour une perspective hétérorégulatoire, d'autres ont plutôt une vision autorégulatoire, et certaines ont plutôt construit le code comme un instrument hybride.

Face à une telle diversité des codes d'éthique municipaux, certains pourraient être tentés de proposer aux différents paliers gouvernementaux responsables des municipalités de considérer l'idée d'imposer un modèle standard. Une telle approche uniformisante poserait cependant un problème dans la mesure où elle ne serait pas conforme à l'esprit de la pluralisation des interprétations de l'éthique qui règnent encore et, qui plus est, négligerait les contextes et les spécificités culturelles.

En examinant les particularités de la structuration des documents, nous voyons que les codes les plus intéressants débutent par un préambule ayant une finalité explicative, voire pédagogique. Ce préambule contient la définition de notions centrales du code ainsi que des explications sur sa raison d'être. Dans certains autres codes, on trouve plutôt l'énoncé des valeurs qui doivent guider les membres de l'organisation municipale.

De tels préambules sont tout à fait pertinents, notamment dans une approche autorégulatoire, étant donné que cette dernière s'aligne toujours sur le développement des compétences éthiques des acteurs organisationnels. Cela nécessite toujours un transfert de connaissances minimales et des explications préparant le travail de socialisation organisationnelle. Pour être utiles, les explications de ce type doivent exposer les objectifs et la vision de l'organisation quant à la place accordée à l'éthique dans la culture de l'organisation. On doit aussi aviser l'employé qu'il est important de bien comprendre les attentes organisationnelles en matière d'éthique, car en tant que membre de l'organisation, il doit être sensible à l'idée que c'est au nom de l'organisation qu'il prend des décisions ou agit lorsqu'il est en fonction.

Ces préambules ne devraient cependant pas être moralisateurs, mais bien avoir le souci de déployer un argumentaire ayant un pouvoir attractif et motivationnel auprès des acteurs concernés. Ces derniers doivent y trouver du sens et reconnaître qu'il est de leur intérêt de vouloir relever le défi du développement de leur propre compétence éthique.

Pour que cette motivation se développe, il est nécessaire que ce préambule traite du niveau d'engagement institutionnel. Plus l'engagement de la direction est crédible et sincère, plus il aura un effet direct sur la légitimité de la démarche auprès des acteurs concernés.

Il est étonnant de constater que l'énoncé de valeurs n'est présent que dans moins de la moitié des codes étudiés, alors qu'il est considéré par les spécialistes comme un élément essentiel pour l'amorce de la démarche. Cet énoncé de valeurs est le moyen d'ancrer l'effort éthique dans une réflexion responsabilisant l'individu en fonction de balises sur lesquelles il doit moduler son comportement. Or, le code d'éthique qui omet de présenter ses valeurs devient vite un dispositif déontologique de plus. Il en est de même si ce code ne s'intéresse qu'à produire de la conformité comportementale en soi, sans tenter de faire réfléchir l'acteur afin que ce dernier trouve un sens à la responsabilité qui lui est attribuée. Parmi les villes possédant un code intégrant un tel énoncé

de valeurs, on remarque qu'il y a des valeurs récurrentes : l'intégrité, la loyauté, le respect, le leadership, l'équité, la responsabilité, l'imputabilité et dans une moindre importance le sens du service.

Parmi les clauses figurant dans les codes d'éthique municipaux, il ne fait aucun doute que c'est celle portant sur les conflits d'intérêts qui est la plus fréquente. Non seulement la question des conflits d'intérêts est la plus répandue, mais elle ouvre la section portant sur les conduites à proscrire ou les situations à risque dans la majorité des cas. Généralement, cette mention met en évidence l'idée qu'un détenteur de charge publique ne devrait, sous aucun prétexte, mettre ses intérêts individuels ou ceux d'un de ses proches avant l'intérêt commun ou simplement celui de la municipalité. Les dispositions en matière de conflits d'intérêts s'étendent aussi jusqu'à interdire la détention d'intérêts particuliers pouvant entrer en conflit avec ceux de la ville. On insiste notamment sur l'importance d'avoir un registre de déclaration des intérêts détenus par un fonctionnaire ou un élu municipal. Cette déclaration est ensuite rendue publique dans un effort de transparence.

Les conflits d'intérêts et la corruption sont les deux problématiques éthiques qui entachent le plus la réputation et la crédibilité des instances publiques, et ce, peu importe le niveau administratif ou politique. Il ne faut pas perdre de vue que la question de l'éthique est pertinente en administration publique principalement parce que les institutions publiques doivent assumer leurs missions de services publics en utilisant l'argent des contribuables. Ces derniers sont donc très exigeants quant à la rigueur de la gestion des deniers publics et ont une aversion légitime de l'utilisation malveillante que font certains agents publics de cet argent.

Dans ce même domaine, nous trouvons fréquemment une clause stipulant qu'un employé ou un élu de la municipalité ne doit pas posséder d'intérêts dans une entreprise sollicitant un contrat avec cette dernière. Cette clause s'étend souvent jusqu'aux membres de la famille de l'employé municipal, et par delà l'interdiction des contrats, tous les contacts économiques avec la ville sont aussi interdits. Cela inclut donc les intérêts possédés dans une compagnie agissant comme fournisseur. En définitive, il ne doit pas y avoir de transferts de fonds entre la municipalité et une entreprise privée où un employé ou un élu possède des intérêts, et ce, pour éviter les conflits d'intérêts et même l'apparence de conflit.

L'interdiction d'obtenir un avantage personnel à cause de la fonction occupée au sein de la municipalité constitue un autre élément du même type. Par exemple, un employé ne peut pas prendre une

décision favorisant une entreprise particulière contre des privilèges en retour, qu'ils soient matériels ou autres. Cette clause pourrait être nommée la clause contre le trafic d'influence.

Toujours sous le registre des conflits entre les intérêts individuels et collectifs, nous trouvons plusieurs codes comprenant des clauses contre le népotisme. En effet, un des acquis de l'administration webérienne est la nomination au mérite et non en lien avec le réseau de contacts ou encore avec la position occupée par un membre de sa famille. Cette clause cherche encore une fois à marquer le fait que l'intérêt de la communauté doit triompher sur celui des individus constituant la fonction publique.

Ainsi, l'éthique municipale semble être une affaire de gestion des conflits d'intérêts et d'apparence de conflits d'intérêts, et ce, pour le meilleur comme pour le pire. La forte majorité des codes d'éthique municipaux comportent une mention limitant la possibilité, pour un employé, de détenir un deuxième emploi, si ce dernier a un lien quelconque, ou même seulement potentiel, avec ses fonctions occupées à la ville. Notons également qu'il n'est pas rare que le code d'éthique contienne des limitations quant aux postes que peut occuper l'employé à la fin de son lien d'emploi avec la municipalité. Cette clause cherche surtout à empêcher qu'un ancien employé de la municipalité entre en fonction au sein d'une entreprise faisant affaire avec la ville et que cela soit en lien avec les fonctions précédemment occupées par ledit employé. Il serait conflictuel qu'un employé puisse utiliser ses liens privilégiés avec les individus œuvrant au sein d'une branche de la fonction publique municipale pour en faire profiter une entreprise privée. De même, il n'est pas souhaitable qu'un employé puisse faire usage des informations privilégiées qu'il a pu obtenir dans le cadre de ses fonctions à la ville alors qu'il n'y est plus employé.

Le conflit d'intérêts n'est pas exclusivement une affaire pécuniaire ou économique et peut également concerner des allégeances politiques. C'est pourquoi pratiquement tous les codes comprennent une clause (ou une série de clauses) encadrant l'implication partisane des employés aux affaires politiques. Ces dispositions incluent le fait de ne pas procéder à quelque activité partisane durant les heures de travail et imposent une limitation quant à l'expression publique de ses opinions politiques. Dans bien des cas, la seule action politique à laquelle l'employé ou l' élu peut s'adonner est le vote pour autant qu'il agisse en son nom privé seulement. De plus, dans une forte proportion, les employés ne peuvent d'aucune manière participer à des activités liées

aux élections au sein de la municipalité. Les codes se limitant aux serments plus généraux n'abordent cette question que marginalement, voire pas du tout.

La clause sur les cadeaux fait également partie de tous les codes. Alors que certains codes s'étendent sur plus d'une page pour fournir des balises interprétatives sur cette question, en incluant notamment des précisions sur les montants maximums de ces cadeaux ou sur les circonstances particulières qui en empêchent l'acceptation, d'autres sont plus restrictifs et précisent que les agents publics visés par le code ne peuvent recevoir des cadeaux valant plus de 50 ou 75 \$. La mention des cadeaux dans les codes d'éthique est étroitement liée à celle des conflits d'intérêts. Il s'agit d'étendre la logique voulant qu'aucun avantage indu n'incombe à un agent public du fait de ses fonctions. Dans ce sens, ni l'agent public ni l'élu municipal ne doit accepter de cadeaux ou de faveurs « qui peuvent l'influencer dans ses fonctions ou semblent chercher à le faire ou même donner l'apparence de le faire ».

Une autre clause récurrente est celle encadrant l'utilisation du matériel et des ressources financières de la municipalité. En fait, sous différentes formulations, les codes mentionnent que les employés de la ville doivent faire usage des ressources de leur organisation de telle sorte que l'organisation et la communauté en profitent et non l'individu en fonction. Ainsi, tout usage des biens et des ressources de la municipalité par un employé ou un élu doit préalablement être approuvé afin de s'assurer de l'absence d'apparence de conflit ou de conflit effectif. L'utilisation des véhicules de la municipalité, en dehors des heures de travail, est un exemple concret de ce type de préoccupation.

Plusieurs codes cherchent aussi à contrôler la pratique du lobbying, soit en limitant la possibilité pour un ex-employé municipal d'œuvrer dans ce type de travail en après-mandat, soit en imposant un registre aux lobbyistes. Si le lobbying n'est pas une question prioritaire pour toutes les municipalités, il s'agit cependant d'un dossier crucial pour les villes les plus importantes et celles qui ont connu certains déboires en matière d'éthique ou de corruption.

Enfin, la majorité des codes d'éthique contiennent une clause sur la protection des renseignements personnels. La municipalité accumule d'importantes quantités d'informations sur la population et la protection de ces banques de données est prioritaire. En plus des renseignements confidentiels sur les citoyens, les villes peuvent être en possession d'informations privilégiées sur des entreprises ou des

questions de sécurité nationale. Ce type de clause ne va pas de soi, car il faut tenir compte aussi de l'idéal de transparence, qui est aussi un objectif privilégié par une gouvernance sensible à l'éthique.

LES CONSEILS À L'ÉTHIQUE (*BOARD OF ETHICS*)

Dans la forte majorité des cas, le conseil à l'éthique se nomme *Board of Ethics*. Dans la ville de Dallas au Texas⁷⁶, ce même organe se nomme plutôt *Ethics advisory commission*⁷⁷. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, cette différence dans les termes n'entraîne pas vraiment de distinctions en matière de pouvoirs et de responsabilités. Ces conseils à l'éthique sont des initiatives qui existent depuis une vingtaine d'années dans plusieurs villes américaines, à l'exception de la Ville de Baltimore qui en possède un depuis 1963. Habituellement, les villes ont souvent mis en place ces dispositifs lors de l'adoption ou de la révision du code d'éthique de la municipalité.

Il existe peu de variation dans la constitution des conseils à l'éthique. Le nombre d'individus siégeant au conseil oscille entre quatre (minimum 3 avec un suppléant) et sept selon les cas, dont la provenance est surtout fondée sur les critères d'inclusion ou d'exclusion de certains groupes d'agents publics. Dans la procédure usuelle, la moitié des membres du conseil est nommée par le maire, l'autre moitié est nommée par le conseil de ville et un membre (la composition étant très souvent impaire) est nommé conjointement ou proposé par le maire et entériné par le conseil de ville.

Au-delà de ces légères différences dans leur composition, les conseils à l'éthique présents dans les villes que nous avons étudiées possèdent des pouvoirs et responsabilités qui se ressemblent énormément. Ces pouvoirs sont octroyés aux conseils à l'éthique afin qu'ils puissent mener à bien leurs mandats. Ainsi, les conseils à l'éthique, dans le cadre de leurs fonctions normales, sont en mesure de : procéder à des enquêtes qu'ils initient eux-mêmes ; contraindre un témoin à comparaître (subpoena) ; contre-vérifier les faits soutenant une plainte ; produire des avis et conseils en matière d'éthique à propos des lois et règlements municipaux.

76. Ville de Dallas, Texas (USA), <<http://www.dallascityhall.com>>, consulté le 19 août 2010.

77. Ville de Dallas, Texas (USA), <Ethics advisory commission <http://www.ci.dallas.tx.us/ethics>>, consulté le 19 août 2010.

De manière succincte, nous pouvons avancer que les responsabilités incombant le plus souvent aux conseils à l'éthique sont les suivantes: recevoir, administrer et archiver les plaintes à propos de manquement aux dispositions du code d'éthique ou de violation de ces dispositions; émettre des recommandations pour améliorer l'infrastructure éthique de la municipalité; sur demande, produire des avis ou des conseils sur des thématiques liées à l'éthique; entendre en audience les plaignants et les accusés lorsqu'une plainte en vertu d'un manquement ou d'une violation du code d'éthique est reçue; dans une plus faible proportion, le conseil à l'éthique peut aussi être responsable de la gestion et du maintien à jour du registre des lobbyistes; et dans certains cas, le conseil à l'éthique doit également veiller à la diffusion de formation auprès des employés et élus de la municipalité en ce qui a trait à l'éthique.

Ainsi, les villes qui prennent le dossier de l'éthique au sérieux et qui veulent que la démarche ne se limite pas à un code d'éthique musclé se dotent habituellement d'un tel conseil. Ce dernier confirme la crédibilité de la démarche de la ville, car un conseil agit toujours à titre d'organe indépendant capable d'offrir des explications, des avis, de recevoir des plaintes et de faire avancer les considérations ainsi que l'infrastructure de l'éthique municipale.

DISPOSITIFS PARTICULIERS

Un mot tout d'abord sur la formation qui est offerte en éthique au sein des municipalités étudiées. Nous pouvons dire que la formation n'est pas un thème très présent dans les infrastructures éthiques des municipalités même s'il existe divers programmes de formation en éthique: capsule d'information, midi-causerie, journée de formation. Rares sont les municipalités où l'information complète sur les formations à l'éthique est disponible pour le grand public. La Ville de Chicago fait exception à cela et elle est un bon exemple de municipalité qui déploie beaucoup d'énergie dans son programme de formation. Sur son site Internet, nous trouvons le corpus des formations obligatoires, de même que des jeux-questionnaires sur l'éthique que les employés peuvent fréquenter directement en ligne. L'idée aussi de rendre facilement accessible toute l'information sur les dates et le contenu des formations est un incitatif intéressant. La Ville de Chicago propose même une formation en ligne aux entrepreneurs désireux de faire affaire avec la municipalité.

Il est pertinent de mentionner que certaines municipalités ont ajouté une dimension éthique aux fonctions du vérificateur général. Le cas de la Ville de Montréal est un bon exemple de cette situation où le vérificateur général, dans le cadre du code de conduite, a pour rôle de conseiller les gestionnaires de la Ville de Montréal quant à l'interprétation, l'application et le respect des règles et pour toute question relative à l'éthique et à la déontologie. Il est maintenant responsable de la ligne de divulgation des actes problématiques. Dans la majorité des cas, l'implication du vérificateur général au volet éthique de la municipalité se limite cependant à s'imposer une vigilance accrue en matière d'intégrité et de corruption potentielle lors de la vérification des comptes de la ville en question.

Enfin, il est surprenant de constater que si peu de municipalités ont un ombudsman. Montréal, Toronto et Atlanta sont les trois seules villes où nous avons été en mesure de trouver une mention spécifique quant à l'existence d'un bureau de l'ombudsman. Pourtant, il s'agit d'une instance importante pour inciter à la confiance du public envers ses institutions. En effet, l'ombudsman est le dernier rempart des citoyens qui se sentent lésés par l'administration publique. En tant qu'instance indépendante, agissant comme garde-fou des droits des administrés face aux pouvoirs des administrateurs publics, le bureau de l'ombudsman renforce le sentiment de justice et donc la confiance du public. Au demeurant, l'ensemble des dispositifs en matière d'éthique gouvernementale existe pour maintenir et promouvoir la fragile confiance du public envers ses institutions. Il est donc plutôt étonnant à nos yeux que cette pratique ne soit pas davantage répandue.

CONCLUSION

La présentation des récurrences en matière de dispositifs éthiques municipaux nous a amenés à voir que le document classique de l'éthique du service public demeure le code d'éthique. Ces codes comprennent plusieurs clauses traitant surtout de la question du conflit d'intérêts, de la corruption représentant le manquement et de l'intégrité qui devrait étayer l'ensemble du comportement des employés et des élus municipaux. Nous avons également pu constater que le Conseil à l'éthique est une instance qui permet d'opérationnaliser les dispositifs éthiques et d'en assurer une application systématique par une seule instance qui assume la responsabilité de leur application.

Conformément à l'esprit de l'OCDE qui affirme que les dispositifs complémentaires peuvent jouer des rôles stratégiques dans la bonification du cadre de l'intégrité, nous notons que ce sont les démarches de réflexion sur les dimensions administratives qui ont eu le plus d'impact dans l'évolution du dossier de l'intégrité dans les municipalités au Québec. On pense ici aux différents rapports du vérificateur général de la Ville de Montréal, à des documents comme le rapport de mars 2010 du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux (dirigé par Guy Coulombe) et le deuxième rapport de la direction générale de la Ville de Montréal sur l'implantation des recommandations du premier rapport (avril 2010, sous la direction de Louis Roquet et Rachel Laperrière). Ces derniers proposent des pistes très riches pour orienter la gestion municipale vers des horizons d'intégrité plus élevés : on y suggère le resserrement des procédures de gestion des appels d'offres dans les marchés publics municipaux ou les transactions immobilières, le retour massif d'experts à l'intérieur des administrations municipales afin de diminuer la dépendance contractuelle avec le privé. Ces propositions administratives risquent d'avoir plus d'effet à court terme, pour favoriser le retour du climat d'intégrité dans les organisations municipales, et pourraient créer un effet certain sur le changement de la culture de ces dernières qui avaient laissé une place très importante aux transgressions en tout genre.

CONCLUSION

Yves Boisvert

Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

On ne saurait amorcer cette conclusion sans parler de la distinction majeure que l'on doit faire entre l'approche normative de l'OCDE, qui s'apparente au travail que font les spécialistes de l'éthique appliquée, et le travail d'opérationnalisation fait par les instances gouvernementales qui demeurent ancrées dans une logique purement stratégique de la lutte pour le pouvoir.

Dans un premier temps, on doit préciser que l'OCDE a effectivement imposé, avec sa proposition d'une infrastructure de l'éthique dans le service public, un certain standard de légitimation dans le domaine de l'éthique gouvernementale. Elle a aussi, de ce fait, imposé le mouvement d'institutionnalisation plutôt favorable au développement des dispositifs structurels, plutôt qu'un travail en profondeur sur la culture du service public. Certains de ces dispositifs ont été par la suite repris par les instances gouvernementales afin de tenter de baliser et, si possible, d'éliminer les « comportements indésirables » ou pour encourager « la bonne conduite » des agents publics. L'objectif ultime de ces démarches était la reconquête de la confiance des citoyens envers les agents et les institutions publiques qui forment l'État.

Si la démarche proposée par l'OCDE tout au long de la dernière moitié de la décennie 1990 a eu le mérite de mettre le sujet de l'éthique à l'agenda politique des pays membres, on a cependant pu constater dans nos différentes analyses que cette approche a malheureusement souvent été instrumentalisée par les gouvernements. Ces derniers se sont souvent limités à lancer, sans grande conviction, des démarches en éthique gouvernementale afin de contrer les récriminations qu'on leur adressait. On comprendra qu'en éthique appliquée, de telles démarches stratégique-communicationnelles ne peuvent pas être considérées comme très significatives. D'où les reproches faits à l'endroit des gouvernements concernant la construction d'une «éthique de vitrine» qui ne se limite qu'à faire du marketing social et de la gestion de l'image corporative.

On a pu constater à travers nos différents chapitres à quel point ce type d'infrastructure «fantoche» se limite à multiplier la création de petits dispositifs (code, conseiller, ligne éthique) à qui l'on attribue soit des mandats trop larges et imprécis ou, au contraire, trop étroits. Peu importe, dans les deux cas, le résultat est le même: on crée des dispositifs qui sont condamnés dès le départ à être inefficaces. La plupart du temps, les responsables de ces services spécialisés seront laissés à eux-mêmes, sans les budgets nécessaires pour engager tout le personnel requis pour permettre à ces dispositifs d'honorer leur mission. Ces structures n'auront donc qu'une existence de façade, puisque leur seule véritable fonction est de créer de la diversion: ce sont de purs instruments politiques utilisés pour gérer l'opinion publique.

Lorsque l'on regarde les différents scandales qui ont marqué l'univers politico-administratif des dernières décennies, au Canada, au Québec et à Montréal, on peut se dire que les standards éthiques de l'OCDE n'ont pas réussi à créer la synergie nécessaire pour convaincre les élus de l'importance de travailler sur le développement de la compétence éthique. Après avoir vu les Jean Chrétien, Jean Charest et Gérard Tremblay banaliser, nier et rejeter toutes les critiques concernant les dérapages importants qu'ont connus leur gouvernement en matière d'inconduites éthiques; lorsque l'on voit ensuite les comportements des Chuck Guité (scandale des commandites), Marc Lefrançois (scandale des commandites), Lise Thibault (scandale de la lieutenant-gouverneure), Sylvain Toutant et ses bras droits (scandale des prix à la SAQ), Martial Fillion (scandale de la SHDM), Frank Zampino (scandale des compteurs d'eau), etc., on est plutôt tenté de parler d'une régression significative de la place de l'éthique dans la culture politico-administrative de nos agents publics. Si l'indicateur du progrès de l'éthique gouvernementale devait, selon les spécialistes

de l'éthique appliquée, être l'avancement de la compétence éthique dans la culture du service public, on doit constater qu'il n'y a aucun lien entre la multiplication des dispositifs éthiques et l'avancement de cette compétence. Ainsi, on serait porté à dire que cela annonce plutôt un échec de la démarche infrastructurelle adoptée par nos dirigeants politiques.

L'OCDE a heureusement modifié sa stratégie de travail dans le dossier de l'éthique à partir de 2003. On l'a vu, elle a décidé de mettre l'accent principalement sur la gestion de l'intégrité des services publics et elle a fait la promotion des stratégies les plus efficaces pour assurer la gestion préventive des risques éthiques prioritaires (conflits d'intérêts, lobbying, intégrité des marchés publics). On insiste notamment sur l'importance de surveiller et de développer un cadre de gestion efficace pour baliser la zone d'interface qui lie de façon permanente les agents publics et les entreprises privées depuis que les réformes administratives ont été appliquées. Cette position rejoint d'ailleurs la position de plusieurs spécialistes de l'éthique appliquée qui s'intéressent aux risques que représentent certaines contraintes organisationnelles dans le processus de développement et de consolidation de la compétence éthique chez les employés¹.

Face à cela, on est en droit de se demander ce qu'ont fait nos gouvernements pour gérer notamment cette interface et s'attaquer aux véritables problèmes de l'intégrité des services publics. Lorsque l'on constate que la plupart des affaires et des scandales qui ont gangrené notre vie politique et administrative (commandites, compteurs d'eau, SHDM, permis de garderies, contrats du ministère des Transports du Québec, etc.) se situent justement dans cette zone à risque maximal, on doit une fois de plus parler d'un bilan négatif quant à la portée pratique des démarches entreprises dans le dossier de l'éthique et de la gestion de l'intégrité des marchés publics. Lorsque l'on se rappelle les discours de nos premiers ministres et de nos maires banalisant les situations de conflits d'intérêts qui se sont multipliées au cours de la dernière année, on ne peut pas s'étonner de voir que le phénomène de la corruption fait un important retour dans les coulisses de nos démocraties. L'analyse faite par l'OCDE dans le dossier des conflits d'intérêts nous apparaît juste, car en précisant que les conflits d'intérêts sont d'abord des situations qui rendent vulnérables les agents publics face à leur obligation de respecter le principe de l'intérêt public, l'ONG parisienne nous rappelle toute l'importance qu'il y a de faire des interventions rapides et

1. L. Bégin (2009). « Et si on parlait vraiment d'éthique dans les municipalités? », *Revue éthique publique*, vol. 11, n° 2, automne, p. 187-191.

efficaces. Ces situations de conflits d'intérêts peuvent vite dégénérer en déviances institutionnelles systématisées qui sont propices au développement des situations de corruption. Le laxisme de nos responsables politiques face à la multiplication des cas de conflits d'intérêts a largement favorisé le développement du climat malsain permettant à la corruption de reprendre ses droits dans la « Cité ». Cette odeur de corruption du système politique qui flotte depuis quelque temps dans l'espace public québécois a tout pour nous faire dégingoler dans l'échelle d'évaluation de Transparency International².

LE TRIOMPHE DE L'HÉTÉRORÉGULATION

Sur le plan des logiques de régulation, comme l'a constaté l'OCDE en 2000, les résultats de nos analyses des infrastructures du gouvernement fédéral canadien, provincial québécois et des différentes administrations municipales nord-américaines confirment clairement qu'en matière de gestion des comportements, il y a une nette prépondérance des cadres orientés vers la logique d'hétérorégulation. On institutionnalise principalement le dossier de l'éthique par des lois, des règlements, des codes de déontologie et de conduite ou des organismes d'enquêtes (commissaire ou *Board*). Cela demeure cohérent avec la culture bureaucratique qui reste dominante dans l'administration publique en général. Lorsque vient le temps de réguler la pratique des fonctionnaires, on demeure donc dans une logique de contrôle avec laquelle nos élus ont toujours été à l'aise, car elle est au cœur de la fonction du politique : il s'agit d'une « relation sociale par laquelle un acteur (le contrôleur) parvient à imposer, restreindre ou empêcher une action, c'est-à-dire un comportement, d'un autre acteur (le contrôlé)³ ». Le problème usuel de ces dispositifs d'hétérorégulation demeure la difficulté qu'ont les institutions publiques à mettre en place les mécanismes de surveillance et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement de ces dispositifs. On se limite souvent à faire de la surproduction normative, sans pour autant être capable de s'assurer que le respect de chacune des normes établies, par des mécanismes de suivi performant, pourra garantir la surveillance et la sanction en cas de non-conformité. C'est à ce dernier niveau que les dispositifs développés échouent lamentablement les tests d'évaluation des performances.

2. Voir le site de Transparency International : <<http://www.transparency.org>>.

3. A.J. Bélanger et V. Lemieux (2002). *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, p. 35.

Cette logique hétérorégulatoire est encore plus difficile à appliquer lorsque vient le temps de gérer les comportements des élus eux-mêmes, car ces derniers sont les ultimes producteurs/contrôleurs de la normativité et, dans ce cas, ils sont appelés à se contrôler eux-mêmes. Cela entraîne une situation de conflit d'intérêts insoutenable qui mine tous les espoirs de voir les standards d'éthique parlementaire se raffermir. À moins de faire appel à un contrôleur externe et indépendant⁴ (on y reviendra plus loin), on ne peut pas s'attendre à ce que les dispositifs de contrôle puissent vraiment être fonctionnels. Même lorsque l'on officialise la mise en place des mécanismes externes, on fait souvent tout pour minimiser leur efficacité (à ce sujet, l'obstruction budgétaire faite par l'administration municipale à l'endroit du vérificateur général est révélatrice de ce problème).

On propose alors souvent de réguler cette catégorie d'agents publics par des mécanismes de reddition de comptes et de transparence (on pense ici aux registres obligatoires de divulgation du patrimoine familial et des intérêts personnels, de divulgation de situation de double emploi, etc.) qui seraient à la frontière entre la logique d'hétérorégulation, car ils sont obligatoires, et la logique autorégulatoire, puisqu'il est difficile de tout contrôler ce qui appartient à la sphère privée de chaque agent public et de sa famille, et que l'on doit alors nécessairement faire confiance à la probité et à la responsabilité de l'agent public.

La transparence est certes une valeur dont on parle beaucoup dans le discours politique contemporain, mais lorsque l'on voit nos premiers ministres envoyer ou menacer d'envoyer des mises en demeure à tous ceux qui osent leur demander des comptes⁵, ou des gouvernements abuser de leur droit de censure des documents officiels⁶, ou des organismes publics de type monopolitique qui refusent de donner accès aux informations⁷ sous le prétexte de leur droit de se protéger de la concurrence, on se rend compte à quel point il s'agit là d'un leurre. Cette triste réalité est telle que dans plusieurs ministères et organismes

4. D. Saint-Martin (2009). *La régulation de l'éthique parlementaire: l'institutionnalisation d'un champ d'analyse contesté*, Paris, Presses universitaires de France.

5. On pense ici à la poursuite faite par le premier ministre Charest contre son ancien ministre de la Justice Marc Bellemare et aux menaces faites contre des parlementaires de l'opposition.

6. On pense ici aux accusations faites à Ottawa contre le gouvernement de Stephen Harper concernant les détenus en Afghanistan.

7. On pense ici au refus systématique d'accès à l'information de Loto-Québec face aux demandes des chercheurs de l'INPSQ et de l'ENAP. Ces deux dernières institutions ont d'ailleurs décidé de porter en appel le refus d'accès à l'information de la société d'État.

publics, la fonction principale (fonction implicite et non publicisée) du service des communications est de développer des stratégies pour rendre toujours plus complexe l'accès à l'information publique.

Pour leur part, les dispositifs autorégulateurs, qui favorisent l'autonomie, la responsabilité, le dialogue et la reconnaissance, sont plutôt rares au sein des différentes infrastructures de gestion des comportements. Ils sont souvent le parent pauvre de cette infrastructure et ils se limitent à de très courtes périodes de sensibilisation que l'on déguise souvent sous le sceau de la formation. Des dispositifs comme le Bureau des valeurs et de l'éthique (BVE) à Ottawa et le réseau des répondants en éthique à Québec avaient énormément de potentiel à ce niveau, mais le sous-financement chronique et le peu d'importance accordée par les instances centrales à leur égard les a neutralisés.

En ce qui concerne la formation, il est important de noter que tous les spécialistes de la pédagogie diront qu'on ne peut pas prétendre avoir reçu une formation en éthique uniquement parce que l'on a assisté à une conférence d'une à deux heures avec un spécialiste de la question. De plus, il est intéressant de noter que pour couvrir plusieurs questions propres à l'éthique, les organismes publics ont souvent recours à des cabinets d'avocats pour donner les séances d'information. On est donc très loin de l'approche philosophique propre au souci réflexif.

Pour ce qui est justement de la dimension purement réflexive, si chère à nos collègues philosophes, elle ne fait même pas partie des hypothèses de travail abordées dans l'élaboration des plans de travail de cette infrastructure. Elle est cependant présente dans les commandes faites à l'externe, auprès des spécialistes de l'éthique, afin qu'ils produisent des avis ou des recherches particulières qui doivent aider les agents publics à prendre des décisions plus éclairées et plus justes. On peut aussi voir des traces de cette approche réflexive dans quelques documents d'information ou dans le matériel de sensibilisation de certains ministères et organismes publics.

UNE RÉPONSE INSTITUTIONNELLE À LA CRISE DE CONFIANCE

Nos analyses ont démontré que dans les milieux gouvernementaux on aborde la thèse liant l'éthique et le bris de confiance des citoyens, uniquement sous l'angle d'un signal qui oblige un travail de communication publique. Ce dernier doit convaincre les citoyens que les responsables politiques ont entendu leurs doléances et inquiétudes et qu'ils comptent agir pour mettre un terme à ces pratiques jugées probléma-

tiques. On y propose alors de revoir les structures et de resserrer les normativités qui balisent les pratiques en question, et même de développer de nouveaux dispositifs de régulation s'il y a un vide régulateur en la matière. L'objectif de ces démarches est de rassurer la population afin de freiner le mouvement de perte de confiance. La confiance est ici abordée sous l'angle d'un état d'esprit collectif passager qui anime l'électorat; état d'esprit qui peut cependant être facilement renversé afin de rétablir la crédibilité du corps politique.

La préoccupation qu'ont alors les responsables politiques à l'égard de ce phénomène est essentiellement liée à la conscience qu'ils ont quant à la nécessité de préserver leur légitimité d'action en matière de politique publique. En contexte démocratique, la légitimité demeure un élément nécessaire pour garder une marge de manœuvre en matière d'action publique. Le débat sur la confiance et l'éthique nous plonge donc directement au cœur de celui sur la légitimité politique contemporaine⁸. Ainsi, l'éthique n'est plus seulement liée à un débat philosophico-moral sur les grandes vertus, elle devient plutôt un élément clé permettant d'assurer la légitimité nécessaire pour la bonne gouvernance du service public et pour garantir la survie de nos régimes démocratiques.

On a constaté tout au long de ce livre que le recours à l'éthique se fait le plus souvent de façon réactive: celle-ci se déploie uniquement en aval des crises politico-administratives qui marquent de façon tragique l'agenda gouvernemental. L'éthique est alors transformée en un instrument politique qui a une simple portée stratégique. Elle aide les agents publics, principalement les membres du gouvernement, à sortir des situations difficiles qui menacent la fonctionnalité de l'appareil gouvernemental.

Avec une telle orientation, l'éthique n'a plus rien à voir avec une finalité noble et vertueuse qui serait à rechercher et à développer; elle n'est plus qu'un moyen, un instrument politique, un levier stratégique servant à se maintenir au pouvoir.

Dans cette perspective, l'efficacité des actions (ou du refus des actions) posées dans le dossier de l'éthique ne se mesure pas en termes de bonification des compétences éthiques des agents publics (on est loin de l'évaluation de l'amélioration de la qualité de la réflexivité, du dialogue et de la gestion responsable de l'autonomie décisionnelle),

8. P. Rosanvallon (2008). *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil.

elle se valide plutôt par la capacité du gouvernement de remonter dans les sondages populaires et de maintenir un positionnement favorable pour remporter le scrutin à venir.

L'éthique est aussi un instrument stratégique pour les membres des partis d'opposition. Pour eux, l'objectif n'est pas non plus d'élever le niveau de compétence éthique des parlementaires; on veut simplement se servir de ce discours sur l'éthique afin de faire trébucher le parti au pouvoir sur des scandales politico-administratifs. L'industrie du scandale n'est donc pas seulement rentable pour les médias, elle l'est aussi pour les partis d'opposition. On a vu dans nos analyses que ces vertueux chefs de l'opposition deviennent tous beaucoup plus silencieux (on pense notamment à Jean Chrétien et à Stephen Harper) une fois qu'ils ont réussi à remplacer le régime en place, qu'ils avaient accusé d'être pourri. Ils prennent même souvent une posture d'inaction surprenante en matière d'éthique, une fois qu'ils se retrouvent au pouvoir.

Face à cela, notre étude a permis de démontrer que le dossier de l'éthique gouvernementale n'a malheureusement que peu de choses à voir avec les théories développées par les philosophes de l'éthique appliquée. Ce dossier n'a, en effet, que peu d'échos aux démarches de dialogue, réflexivité, raisonnement éthique, décision juste et équitable, éléments si fondamentaux pour ces penseurs. Les spécialistes de l'éthique appliquée ont donc raison d'être critiques relativement à la tendance contemporaine qui aspire l'éthique gouvernementale dans le seul mouvement d'institutionnalisation qui limite la démarche à une régulation-contrôle.

LES GARDIENS DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Nos diverses analyses nous ont permis de souligner le rôle significatif joué par certaines instances dites complémentaires et indépendantes, que sont les hauts fonctionnaires du Parlement, relativement à la lutte pour la préservation de l'intégrité du service public. On pense en particulier aux différents vérificateurs généraux qui, à Ottawa, Québec ou Montréal, ont été, pour reprendre l'expression de Michael Walzer⁹, des garde-fous essentiels pour dénoncer plusieurs pratiques problématiques de nos administrations publiques. Leurs rapports sont des documents importants qui nous permettent de réfléchir aux faiblesses de

9. Michael Walzer (1997). *Sphères de justice: une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Seuil, coll. «La couleur des idées», p. 39.

nos systèmes institutionnels de gestion de l'intégrité de nos services publics. Ces instances indépendantes ont démontré à quel point nos organisations publiques sont déficientes ou volontairement aveugles face aux problèmes d'intégrité systémique qui s'y développent et elles ont aussi prouvé à quel point le travail de surveillance/contrôle est mal assuré par les dispositifs responsables.

Par-delà le Vérificateur général, on a vu que des institutions comme le Directeur général des élections, le Commissaire à l'intégrité du gouvernement fédéral et le Commissaire au lobbyisme du gouvernement du Québec tentent aussi de s'imposer dans cet univers complexe de la défense de l'éthique publique. Leurs différents pouvoirs légaux ou moraux pourraient être déterminants pour assurer un véritable changement dans les cultures politique et administrative.

Dans le même registre, c'est-à-dire celui du pouvoir d'influence des instances indépendantes, on a vu à quel point les commissions d'enquête spéciales (on pense ici particulièrement à Gomery et Oliphant, mais aussi aux commissions sur le sang contaminé ou sur l'eau contaminée à Walkerton, etc.) ont été capables de démontrer à quel point les acteurs politiques sont impliqués dans des systèmes récurrents de contournement des règles, de bris de parole, de manque de responsabilité ou de développement de relations douteuses avec des agents privés aux agendas douteux. Ils nous ont fait comprendre à quel point les rationnels sous-jacents aux décisions publiques demeurent souvent éloignés des principes tels le bien commun, la justice, la santé et la sécurité publique, etc.

Face à cela, il n'est pas étonnant de voir que le gouvernement libéral de Jean Charest a décidé de résister aux pressions populaires, médiatiques et politiques qui exigeaient la mise en place d'une commission spéciale sur le milieu de la construction. Le premier ministre du Québec connaissait très bien les risques politiques d'une telle commission. Il a préféré faire diversion en créant la commission Bastarache sur la nomination des juges. Cette dernière commission ne risque pas de faire déraiper le gouvernement, puisque les acteurs du milieu juridique connaissent les règles de bienséance et ils sauront être prudents et fort réservés dans leurs témoignages.

L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE COMME PROBLÈME PUBLIC

Finalement, nous pensons que ce livre permet de faire une ouverture vers un nouveau chantier de recherche qui pourrait être fort riche pour l'avancement de la connaissance dans le domaine de l'éthique

gouvernementale: soit le développement de l'analyse de l'interface entre l'éthique publique et la sociologie de l'action publique¹⁰. Avec une telle approche, nous croyons que nous pourrions définitivement faire de l'éthique publique un paradigme de recherche structurant pour la science politique¹¹. Nous pensons qu'avec une telle approche, l'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale pourrait être analysée sous un angle moins statique (on ne chercherait plus à valider ou invalider les archétypes développés par les chercheurs en éthique appliquée). Elle serait plutôt étudiée dans une perspective plus dynamique qui est propre à l'idée de la construction des politiques publiques. Cela nous permettrait de mieux comprendre les rouages du développement des infrastructures de l'éthique en référence au contexte d'action qui l'a provoqué (par exemple, une situation de crise ou de scandale). On pourrait alors chercher à comprendre pourquoi le développement de ces dispositifs serait lié à l'interaction qui marque l'environnement social dynamique et expansif; interaction qui se fait à travers une dynamique de médias avides de scandales politico-administratifs, de partis d'opposition stimulés par les révélations de la presse, des citoyens déçus par ce manque de rigueur et de respect pour l'argent public, et par des gardiens de l'éthique publique mandatés pour faire des enquêtes ou des vérifications dans les dossiers problématiques (vérificateur général, commissaire, etc.). On pourrait alors tenter de comprendre le rôle joué par ces différents acteurs dans la construction du problème public qui met à l'avant-plan la question de l'éthique gouvernementale. Cela nous permettrait aussi de mieux comprendre les débats qui ont marqué la mise à l'agenda de ce problème public, en particulier ceux qui ont trait à la définition symbolique de ce qui constitue une faute dans le domaine de l'éthique gouvernementale.

Comme le dit Anderson¹², l'élaboration d'une politique publique commence toujours par la construction d'un problème public¹³ qui est posé et qui exige un traitement politique adéquat. Contrairement aux autres problèmes publics que les gouvernements sont appelés à traiter, le dossier de l'éthique gouvernementale met les responsables gouvernementaux en situation de conflits d'intérêts. En effet, ce problème

10. Y. Boisvert et M. Brodeur (2010). « L'éthique publique: à la jonction de la sociologie de l'action publique », dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (dir.), *Analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

11. Y. Boisvert et al. (2005). *Qu'est-ce que l'éthique publique?*, Paris, Liber.

12. C.W. Andersen (1998). « Politics judgment and theory in Policy analysis », dans E.B. Portis et B. Levy (dir.), *Handbook of Political Theory and Policy Science*, New York, Greenwood Press.

13. J. Gusfield (2009). *La culture des problèmes publics*, Paris, Economica, coll. « Études sociologiques ».

public particulier cible directement le comportement problématique ou risqué de certains agents publics qui sont liés directement ou indirectement aux directives politiques des membres du gouvernement en place. N'est-il pas délicat de demander alors à ce même gouvernement d'intervenir directement pour baliser des pratiques qu'il a lui-même autorisées ou exigées, voire sanctionner les acteurs fautifs qui avaient été si loyaux. Dans d'autres circonstances, le débat sur les problèmes publics sous-jacents aux questions d'éthique gouvernementale exige que le législateur intervienne dans ce dossier en adoptant une nouvelle normativité qui limitera de façon significative la marge de manœuvre de tous les élus. Il serait alors intéressant d'analyser les particularités du traitement politique de ce problème public plutôt unique.

Face à cela, on pourrait émettre des hypothèses qu'il serait intéressant de tester dans d'éventuelles recherches de ce type. Par exemple, on pourrait explorer l'hypothèse suivante: dans un contexte où les élus se trouvent en situation de conflits d'intérêts lorsque vient le temps de se réguler, il est à prévoir que seule une pression très forte de l'environnement social et politique ainsi qu'une alternative politique bien organisée peuvent parvenir à convaincre la majorité parlementaire de bouger de façon significative dans le dossier de l'éthique gouvernementale. Ainsi, pour bouger, l'équipe gouvernementale doit assurément sentir que sa légitimité démocratique est en jeu et que sa réélection est menacée. Avec une telle hypothèse à valider ou à invalider, nos recherches s'inscriraient directement dans la logique usuelle de développement de l'analyse de l'action publique, c'est-à-dire une analyse de dossiers qui sont d'abord inscrits à l'agenda politique sous la pression de quelques acteurs promotionnels (individuels ou collectifs) qui sont entrés en interaction avec les agents publics responsables du développement des infrastructures de régulation des comportements afin de dénoncer certaines pratiques non normées, mais considérées comme problématiques, voire inacceptables.



Depuis près de vingt ans, les cas de malversation, les conflits d'intérêts et les autres problèmes concernant la mauvaise utilisation de l'argent des contribuables dans le service public sont légion. Dégoûtés par le manque d'éthique de leurs dirigeants, les citoyens sont devenus méfiants.

Comment faire face à cette crise de confiance ? Est-ce que les stratégies d'institutionnalisation de l'éthique élaborées par les responsables politiques sont adéquates, efficaces et performantes pour socialiser, baliser et surveiller la conduite des agents publics ?

En présentant les cadres de gestion de l'intégrité et de régulation de divers niveaux de services, les auteurs analysent les différentes démarches gouvernementales en matière d'institutionnalisation de l'éthique. À la croisée de la science politique, de la sociologie et de l'éthique appliquée, leurs travaux scrutent les infrastructures de niveaux fédéral, provincial et municipal, ainsi que les propositions faites par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ce nouvel outil pédagogique d'enseignement de l'éthique gouvernementale intéressera particulièrement les étudiants de science politique, d'administration publique, de sociologie, d'éthique appliquée et même de philosophie.

YVES BOISVERT, Ph. D. en science politique, est professeur titulaire en éthique et gouvernance à l'École nationale d'administration publique. Responsable du groupe de recherche en éthique publique du CERGO et de l'axe enjeux éthiques et jeux de régulation au laboratoire Santésih de l'UFR-STAP de l'Université Montpellier 1, il a fondé la revue *Éthique publique* pour la diriger ensuite pendant plusieurs années. Auteur de nombreux ouvrages sur l'éthique gouvernementale, il a également réalisé de nombreuses interventions en éthique organisationnelle au sein d'institutions autant européennes que canadiennes.

ISBN 978-2-7605-2631-0

