



COUP d'œil

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

- 2 La protection des droits des consommateurs à l'épreuve de la mondialisation
par Jacques Auger et Richard Godin

- 7 L'État et la responsabilité sociale des entreprises
par Nicolas Charest

- 10 Les nouveaux espaces publics de l'éthique

Engagement

L'État se désengage. Combien de fois n'a-t-on pas entendu cette remarque depuis la remise en cause de L'État providence? Mais qu'en est-il exactement? L'État a-t-il vraiment et massivement reflué de la sphère économique? Peut-on dire qu'il laisse le champ libre au marché et le citoyen esseulé face à celui-ci? Ou bien emprunte-t-il de nouvelles voies pour remplir sa mission protectrice? L'Observatoire de l'administration publique qui accumule depuis dix ans les informations sur la gouvernance tente de débusquer la réalité des faits derrière leur perception.

Jacques Auger et Richard Godin ont enquêté dans plusieurs pays sur les pratiques publiques en matière de défense du consommateur. Ils en concluent que l'État ne s'est pas éclipsé : adossée à des législations et à des institutions qui ont fait leurs preuves, son action dans ce domaine s'est raffermie et lui permet aujourd'hui d'investir de nouveaux champs de compétence, à l'aune du commerce en ligne sans frontières.

Nicolas Charest explore une dimension incitative de l'intervention de l'État. L'État modeste aiguillonne les entreprises dans une démarche de responsabilisation en matière sociale et environnementale. Il les invite à endosser des pratiques de gestion et commerciales à la fois plus qualitatives et plus respectueuses de leurs employés, de leurs fournisseurs, des consommateurs et aussi de l'environnement.

Enfin, notre troisième *Coup d'œil* annonce en avant-première la parution du premier numéro de *Télescope* nouvelle formule. *Télescope* publie dorénavant les résultats des travaux d'équipes de recherche ou les actes de rencontres internationales. Justement, une équipe d'universitaires s'est rassemblée autour de L'Observatoire de l'administration publique sur le thème de l'éthique. Nouvelle mode ou voie d'avenir structurante de l'action publique, les chercheurs essaient de cerner les contours du débat. Et en évoquant un État soucieux d'éthique, de quoi parle-t-on sinon encore une fois d'engagement.

Volume 8 | numéro 2 | Juin 2002

La protection des droits des consommateurs à l'épreuve de la mondialisation

Par **Jacques Auger** et **Richard Godin**

Jacques Auger est professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec
Coordonnateur de la recherche commanditée à L'Observatoire de l'administration publique

jacques_auger@enap.quebec.ca

Richard Godin est professeur au programme d'information et de communication
à l'Université de Moncton

godinr@umoncton.ca

La protection des droits des consommateurs demeure une activité relativement récente dans l'administration publique. Au sein des pays de l'OCDE, les législations ont été adoptées et modifiées dans le contexte de la modernisation des administrations publiques, mais également de la mondialisation de l'économie, de l'essor des technologies de l'information et du désengagement de l'État des affaires économiques.

La prise en charge de la protection des droits des consommateurs par le secteur public a pris de l'ampleur, dans l'espace OCDE, depuis les années 60 et pour certains pays depuis vingt ans seulement. Les législations à cet égard ont donc le plus souvent été adoptées puis modifiées dans une période de modernisation des administrations publiques, avec ses traductions désormais bien connues : décentralisation, déconcentration, assainissement des finances publiques, privatisation de sociétés d'État, gains de performance des services, réduction de la taille des effectifs... Un tel contexte n'est évidemment pas sans effet sur les pratiques de protection des consommateurs.

L'Observatoire de l'administration publique a réalisé une enquête sur la situation de la protection du consommateur dans quatorze administrations publiques de l'OCDE (Alberta, Belgique, Canada, Danemark,

États-Unis, France, Irlande, Japon, Maine, Ontario, Royaume-Uni, Suède, Union Européenne, Virginie). L'exercice consistait en premier lieu à analyser de manière comparative les modes d'administration et de prestation des services puis de faire ressortir les modèles organisationnels dominants.

Deux tendances historiques mais un seul principe : protéger les consommateurs

Mais l'étude se distingue avant tout parce qu'elle permet de dessiner les contours théoriques de cette activité de l'administration publique. Tout d'abord en rappelant les deux principaux courants historiques qui la fondent, l'un issu de la société civile et l'autre des gouvernements, ensuite en précisant la classification des organismes publics intervenants, enfin en décrivant les droits que les lois tentent la plu-

part du temps de préserver et la façon dont les services publics s'investissent dans cette défense. Cet article fait la synthèse des résultats de cette enquête.

On fait traditionnellement remonter l'origine du premier regroupement de protection des consommateurs à 1844, dans le petit village anglais de Rochdale, regroupement qui vise alors à organiser la lutte aux intermédiaires commerciaux rendus responsables de l'inflation. La France connaît sa première expérience du genre en 1910, en réaction contre la fraude, et les États-Unis en 1912, dans le but de réglementer les pratiques des entreprises. Plus tard, en 1936, sera créée la célèbre association Consumers Union. Celle-ci, qui veut faire contrepoids aux grands trusts américains de l'époque, changera deux fois de nom : en 1953, elle devient Consumers Union Information et en 1969, Association Council on Consumers Interests. Exemple par ex-

cellence d'une association de protection des consommateurs apolitique et composée majoritairement d'universitaires, elle a pour préoccupation le mieux être des consommateurs et se consacre à la recherche d'informations sur les produits et services.

Ce mouvement de défense de type associatif, en réponse à certaines nuisances consécutives aux règles de la consommation de masse imposées par le marché, se développe un peu partout dans le monde. Ce courant critique à caractère social est désigné par le terme « consumérisme ». Entre 1962 et 1966, il devient la source d'enjeux politiques aux États-Unis, illustrés par la prise de position du Président Kennedy en faveur des consommateurs et par le combat qui oppose l'avocat Ralph Nader au géant de l'automobile General Motors.

Simultanément à cette vague de fond américaine, plusieurs États de l'OCDE institutionnalisent et réglementent la consommation au profit du citoyen consommateur. On perçoit donc bien les deux grandes voies d'émergence des politiques de protection des consommateurs : une associative, le consumérisme, l'autre gouvernementale. C'est cette dernière dont nous allons approfondir l'étude ici.

L'organisation publique de la défense des droits des consommateurs offre une grande variété de visages. L'appellation des structures administratives qui en ont la responsabilité traduit ce caractère protéiforme. Ainsi, la Belgique fait confiance à un service, le Canada à un bureau, le Danemark à une agence, les États-Unis (jusqu'en 1999) à un

office, la France à une direction, le Royaume-Uni à un département.

**Agence, office, service,
bureau, direction ou
département :
une multiplicité de modèles
d'organisation**

Pour autant, peut-on modéliser la protection des consommateurs sur la base de ces variations sémantiques? Difficile de dire en effet ce qui différencie leur action. À la lumière de certaines observations, on peut tout au plus les classer en deux catégories : la première, dans laquelle on inclura le département et la direction, semble plus attachée au respect des normes étatiques, la seconde, qui comprend l'agence, l'office, le service, le bureau et parfois le département, s'engage plus aux côtés des citoyens. Cette distinction appelle toutefois des réserves et la principale a trait à la variabilité du sens des appellations d'un pays à l'autre, d'une province à l'autre, d'un État à l'autre.

En conséquence, les modèles d'organisation se distinguent d'abord par des indicateurs tels que la ligne d'autorité situant le lien de dépendance ou le niveau d'indépendance de l'organisation à l'égard de sa tutelle administrative, la mission, les secteurs d'intervention privilégiés ou encore les clientèles visées. D'autres critères - stratégies préconisées, présence d'indicateurs de performance internes ou externes, déclaration de services aux citoyens - peuvent également être consignés en complément.

LA LIGNE D'AUTORITÉ. Évoquer le concept de ligne d'autorité se réfère à l'existence implicite d'une chaîne hiérarchique de commandement. Le renforcement des processus de reddition de comptes envers l'administration centrale, le gouvernement ou le parlement est au demeurant une constante des politiques de modernisation des administrations publiques. En contrepartie, les mesures de décentralisation ont eu pour effet de distendre le lien hiérarchique en fonction des marges d'autonomie consenties.

La notion d'autonomie est dans le cas présent toute relative, les organismes étudiés s'inscrivant dans une stratification administrative et ressortant donc forcément d'un niveau supérieur. Au Japon par exemple, la défense du consommateur relève directement du Premier ministre, conseillé dans l'orientation de sa politique par l'Economic Planning Agency.

LA MISSION. Les actions pour améliorer la qualité de vie des citoyens peuvent être de nature informative, protectrice ou quelquefois coercitive.

Si l'organisme a pour vocation de promouvoir les droits des consommateurs en regard d'une loi précise, il se bornera à communiquer, y compris de manière agressive, sur cette législation. Si par contre il est chargé de la défense de droits, il sera alors tenu de fournir des services en ce sens : recueil des plaintes, instruction d'enquêtes, poursuite en justice des contrevenants, prestations de conciliation et de médiation.

LES SECTEURS D'INTERVENTION. L'orientation des activités des

organismes de protection des consommateurs montre une segmentation selon quatre grands champs dans lesquels s'exprime la consommation : l'économie familiale ou la consommation en général, le commerce entre pourvoyeurs privés de produits et de services, la production, c'est-à-dire la fabrication de produits et la réalisation des services, enfin la prestation des services publics.

LES CLIENTÈLES. Une organisation chargée de promouvoir et de défendre les intérêts des consommateurs a nécessairement un point de vue pluriel de la notion de clientèle. L'acte de consommer est un échange qui se joue à plusieurs acteurs. C'est d'abord le citoyen qui réclame information et protection, ce sont aussi l'entrepreneur, le commerçant ou l'agent public qui attendent formation, conciliation et direction, c'est enfin le parlementaire qui appelle expertise et conseil.

Le respect des quatre grands droits du citoyen consommateur : un écheveau de lois et d'organismes

On l'a vu, le Droit de la consommation est un Droit jeune. Les législations en vigueur dans les administrations publiques des pays de l'OCDE - lois-cadre ou réglementations spécifiques - revendiquent partiellement ou en totalité l'héritage de John F. Kennedy qui promulguait le *Consumer Bill of Rights* en 1962 en proposant d'orienter l'action sur la défense de quatre droits : le droit à la sécurité pour protéger la santé et la vie relativement à l'acquisition de biens et

de services, le droit à une information juste, par la publicité et l'étiquetage, pour faire un choix éclairé, le droit de choisir librement, considérant la concurrence et la réglementation gouvernementale, en fonction de la qualité des produits et services, enfin le droit « d'être entendu » par l'entremise de mécanismes légaux et judiciaires prévus à cette fin.

LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ. À ce chapitre, toutes les administrations étudiées mettent en œuvre des dispositions légales. Dans une loi de 1991, la Belgique met de l'avant la sécurité des consommateurs à l'égard des produits consommés. C'est le Service de la protection des droits des consommateurs qui en est garant ainsi que de la santé alimentaire bien que celle-ci relève aussi du ministère de la Santé. Au Danemark, le *Consumer Complaints Boards Act* stipule que les produits et services sur le marché doivent répondre à des normes de sécurité et aux standards de santé et de salubrité alimentaire. La National Consumer Agency of Danemark est responsable de l'application de la loi.

Le système américain est d'une grande complexité. En l'absence de loi-cadre, les consommateurs doivent transiger avec une multitude d'organismes. La santé se divise ainsi en huit sous-secteurs (personnes âgées, diète et contrôle du poids, maladies, médicaments, etc.) qui chapeautent quelque 90 spécialités (soins de santé pour personnes âgées, alcoolisme, traitements médicaux divers, évaluation des médicaments, etc.). Dans tous les cas, les consommateurs doivent

saisir l'organisme compétent : Federal Trade Commission (FTC), Office of Consumer Affairs de la Food and Drug Administration, Administration on Aging, Office of Personnel Management... Concernant la sécurité des produits, sept sous-secteurs s'y rapportent (automobile, cosmétiques, habitation, etc.), avec une trentaine de spécialités (rappel des automobiles, sécurité des jouets, chirurgie plastique au laser, etc.). Il est à noter que les États du Maine et de la Virginie s'en remettent en cette matière au gouvernement fédéral.

En France, le Code de la consommation et le Code de la santé publique fixent les règles et les normes en matière de santé et de sécurité. S'agissant de la qualité sanitaire des produits alimentaires, il existe des règles strictes d'étiquetage des marchandises et d'approbation des appellations d'origine. C'est la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui veille à leur respect, en plus de concevoir les politiques globales et sectorielles dans une perspective d'harmonisation européenne. En République d'Irlande, le *Consumer Information Act* mandate le Director of Consumer Affairs pour veiller à l'application de la loi concernant notamment la sécurité des produits et des jouets ainsi que l'étiquetage des produits alimentaires.

Au Royaume-Uni, le Consumer Protection Act relève de la responsabilité du Consumer Affairs Directorate. Il prévoit des dispositions légales au profit des consommateurs touchant la sécurité en général, mais aussi plus

spécifiquement l'alimentation en eau et l'environnement hydrologique. En Suède, la Swedish Consumer Agency cherche avant tout à protéger la santé et la sécurité de sa population en encourageant l'adoption de modes de production et de consommation favorables à l'environnement et au développement durable. Elle adosse son action à plusieurs lois rigoureuses visant notamment les aliments dangereux ou les jouets. Enfin l'Union Européenne propose aux quinze pays membres des politiques préservant la santé et la sécurité des consommateurs tout en leur imposant un cadre normatif. Ce type de préoccupation ne semble pas avoir atteint le Japon.

Au Canada enfin, bien qu'il existe une entente entre le fédéral et les provinces (Accord sur le commerce intérieur), les provinces de l'Alberta et de l'Ontario s'en remettent au Bureau de la consommation du Canada. Ce dernier est responsable des lois relatives à la sécurité des produits, par l'établissement et la gestion des normes s'y rapportant.

LA JUSTE INFORMATION. Tous les gouvernements sont attentifs à informer et à éduquer les citoyens en matière de consommation. Chacun utilise les moyens de communication qu'il juge les plus efficaces : publications périodiques, messages audiovisuels, campagnes de publicité, services en ligne, appel téléphonique (sans frais). Le Service de la protection des droits des consommateurs de Belgique offre un service de première ligne et des publications annuelles. Il en est de même pour la National Con-

sumer Agency of Danemark qui diffuse en outre des capsules d'information télévisées, grâce notamment à un accès gratuit aux programmes des médias de service public. Aux États-Unis, la FTC organise une semaine nationale de la protection du consommateur sur des sujets comme la prévention de la fraude alors que la Consumer Product Safety Commission organise des débats mensuels. Dans l'État d'Hawaï, l'accueil téléphonique est assuré par des bénévoles; le Dakota du nord et l'Idaho misent sur la radio. En France, la DGCCRF édite des publications régulières très recherchées, alors qu'en Irlande, l'Office of the Director of Consumer Affairs dispose d'une ligne téléphonique et organise des rencontres et des conférences, en plus de distribuer de la documentation.

Une information juste implique également pour les organismes de défense du consommateur l'édition d'un code de conduite destiné aux entreprises. Lesdits organismes doivent de manière concomitante se doter de la capacité de rendre des avis juridiques.

On constate enfin que tous les organismes approchés disposent d'un site Internet avec des liens vers d'autres institutions ou associations de protection des consommateurs. Au-delà de la fourniture d'informations, les sites ont un volet service à travers lequel un plaignant peut par exemple déposer directement son grief.

LE LIBRE CHOIX. La plupart des législations protège les citoyens contre tout abus lié à la concurrence déloyale et contre toute

pression exercée par certaines entreprises et commerces. C'est le cas en Alberta avec le *Fair Trading Act*, au Japon avec le *Consumer Protection Fundamental Act*, en Ontario avec la Loi sur la protection du consommateur ou encore au Royaume-Uni avec l'*Office of Fair Trading Act*. Les organismes de défense veillent à ce que les consommateurs puissent négocier en connaissance de cause les produits et les services avec des garanties et des possibilités d'échange ou de remboursement.

D'autres pays appliquent des lois plus restrictives qui tiennent compte de la nécessité de favoriser le développement industriel et commercial. La Loi belge sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur et la Loi française sur la concurrence, la consommation et la répression des fraudes en sont deux bons exemples. La DGCCRF en France et la FTC aux États-Unis défendent le principe de la liberté des prix et de la libre concurrence. En 2000, le démantèlement de Microsoft a illustré spectaculairement cette position. Le Canada possède une loi semblable.

Enfin, pour d'autres administrations, la prestation de services se résume à l'application des règles de crédits ou à l'émission de permis. Il en est ainsi en République d'Irlande ou dans l'État du Maine où le *Uniform Consumer Credit Code* réglemente étroitement le secteur du crédit; depuis la passation des contrats et la fixation des échéanciers de remboursement jusqu'à l'activation des moyens de perception et de saisie pour paiement en souf-

france. Avant même de signer une entente, les contractants disposent avec cette loi d'une protection à l'égard de leurs éventuels créanciers.

LA VOIE D'APPEL ET DE RECOURS. Le droit des citoyens à être entendus lorsqu'ils s'estiment lésés dans leurs droits de consommateurs est reconnu par toutes les administrations publiques. Certains organismes accueillent les plaintes sans égard aux produits vendus et aux services rendus par les entreprises incriminées. C'est le cas au Danemark avec le Consumer Complaints Board, en Irlande avec l'Office of the Director of Consumer Affairs ou au Royaume-Uni avec l'Office of Fair Trading. En Belgique, le Service de la protection des droits des consommateurs arbitre seulement les litiges du secteur des voyages. En Suède, le Consumer Ombudsman de la Swedish Consumer Agency représente les intérêts des consommateurs lors de recours en justice. Soulignons que dans ce pays, comme chez le voisin danois, le directeur général de l'organisme de protection du consommateur cumule ses fonctions avec celles de Médiateur du consommateur.

Dans l'État du Maine, l'Office Consumer Credit Regulation encourage la pratique de la médiation dans la résolution des conflits. En cas d'échec, il faut s'en remettre aux instances fédérales, le FTC ou la Consumer Product Safety Commission. Celle-ci agit au nom de tous les consommateurs et peut, à certai-

nes occasions, déposer des accusations contre les entreprises trouvées coupables.

En France, la nature ou la gravité de l'infraction désignent à la présumée victime le type de juridiction compétente : pénale (tromperie, publicité mensongère, etc.), civile (non-respect de contrat) et administrative (conflits impliquant la fonction publique). Le citoyen « porte plainte » par lettre auprès du Procureur de la République. Enfin, au Canada, les responsabilités sont partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les consommateurs sont ainsi protégés par les organismes provinciaux pour la vente de services, alors que les produits sont eux assujettis aux normes du Bureau de la consommation d'Industrie Canada.

Les nouveaux défis de la protection du consommateur : technologiques, financiers et sans frontières

La protection du consommateur a vu le jour au temps de l'État providence triomphant, concept politique dont elle s'inspirait et dont elle était en même temps un des fleurons. La transformation, parfois radicale, du rôle de l'État, la mondialisation de l'économie et l'essor des technologies de l'information ont modifié le paysage et les modes de pensée. Les organismes chargés de veiller à la défense des consommateurs n'ont pas échappé aux plus récentes mesures administratives induites par le

nouveau management public. Le resserrement de leurs moyens de fonctionnement les a contraints à repenser leurs actions.

Au même moment, ils doivent occuper de nouveaux champs de bataille. Parmi les priorités d'intervention de leurs responsables figurent le télémarketing et le commerce électronique et leur cortège de questions sans réponses satisfaisantes sur l'intégrité des données, la sécurité des informations, la qualité des services offerts, les possibilités de fraudes. L'internationalisation des marchés et des accords commerciaux, la création d'une monnaie unique européenne, la déréglementation des services publics sont autant de paramètres majeurs à prendre en compte et qui compliquent leur tâche.

Dans ce contexte, à quoi ressemblera demain l'organisation publique de la protection des consommateurs? Quel sera le modèle d'organisation dominant? L'original, prescripteur et normatif ou un nouveau qui aura su investir l'espace où se télescope aujourd'hui commerce, technologie et information. Car malgré de réels progrès et des consommateurs désormais réactifs et mieux avertis de leurs droits, il reste des populations vulnérables, les personnes âgées ou les étudiants par exemple, et de plus en plus d'individus isolés face au marché, les jeunes en particulier, dont la plupart des études démontrent qu'ils souffrent d'un grave déficit d'éducation dans le domaine financier. ■

L'État et la responsabilité sociale des entreprises

Par **Nicolas Charest**

Coordonnateur à la veille à l'École nationale d'administration publique du Québec
nicolas_charest@enap.quebec.ca

Les pouvoirs publics s'impliquent de manière grandissante auprès des entreprises pour leur faire prendre conscience des conséquences sociales et écologiques de leurs actions et des bénéfices qu'elles pourraient retirer de l'adoption de nouvelles pratiques respectueuses de leurs ressources humaines et de l'environnement.

Dans un Livre vert, la Commission européenne définit la responsabilité sociale des entreprises (RSE) comme « l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes ».

Cette responsabilité trouve à s'engager tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation. Au plan interne, l'entreprise doit s'assurer d'offrir des opportunités de formation à ses employés ainsi que des conditions sécuritaires de travail. La projection externe de la RSE l'invite, elle, à accorder plus d'attention à la réussite de son intégration dans la communauté locale où elle est implantée et au respect des droits de l'Homme, notamment par ses lointains partenaires internationaux moins soumis à des législations du travail rigoureuses. Les entreprises, fortes consommatrices d'énergies naturelles, doivent en outre se préoccuper des conséquences dommageables pour l'environnement de cette consommation et donc veiller à sa diminution et par voie de conséquence à réduire le taux

d'émission de déchets dans la nature et dans l'atmosphère.

Soucieux de promouvoir une gestion socialement responsable au sein des entreprises, les pouvoirs publics n'ont pas manqué de démontrer à leurs dirigeants les avantages substantiels que de telles pratiques pouvaient leur procurer face à leurs concurrents. La Commission européenne recommande même aux entreprises de considérer cette démarche sous l'angle d'un investissement plutôt que sous celui d'une dépense. Parmi les bénéfices identifiés, on cite couramment et dans le désordre : l'amélioration de la réputation de l'entreprise, la baisse des coûts liés au recyclage des déchets, l'établissement de bonnes relations avec les autorités publiques et les communautés, l'allègement des contraintes réglementaires, la hausse de satisfaction et de motivation des employés. Il va sans dire que tous ces éléments constituent des facteurs qui ne peuvent qu'accroître la productivité d'une entreprise.

Pour apporter une réponse satisfaisante à ces interpellations d'un type nouveau, les entreprises ont été amenées à codifier elles-mêmes l'encadrement de

leurs actions. Ainsi, a-t-on vu se multiplier les codes de « bonne » conduite, les chartes de qualité, les cahiers de normes environnementales ou toute autre forme d'engagement explicite. Toutefois, une difficulté importante est apparue presque immédiatement s'agissant du suivi et de l'évaluation de ces textes. Quelle autorité détient en effet la légitimité pour se voir confier ces tâches? De quelle marge de manœuvre dispose-t-elle? Les gouvernements et les organismes non gouvernementaux (ONG) semblent à l'heure actuelle les mieux placés pour jouer le rôle de chien de garde, les premiers encourageant surtout les entreprises à dresser régulièrement des bilans de leurs activités, la vérification de ceux-ci relevant plutôt d'organismes indépendants, privés ou non.

Le rôle des pouvoirs publics

Afin d'appuyer et de favoriser la mise en oeuvre au sein des entreprises de politiques socialement responsables, les pouvoirs publics interviennent par différents dispositifs que l'OCDE divise en quatre grandes catégories : les incitatifs juridiques, la

fiscalité liée aux ONG, la rédaction de codes à l'intention de secteurs industriels et le déploiement de compétences éthiques dans les entreprises.

LES INCITATIONS JURIDIQUES.

Par ce moyen, les gouvernements insistent auprès des entreprises sur le respect des normes et des pratiques dictées par les réglementations nationales. Pour parvenir à ce que les systèmes de gestion des entreprises puissent déceler d'éventuelles infractions réglementaires, les autorités proposent aux entreprises des guides de spécification sur de tels systèmes. Pour l'entreprise, la conformité avec ces normes peut se révéler un avantage décisif. D'une part, les possibilités d'infraction sont moins grandes, ce qui diminue les risques juridiques; d'autre part, en cas d'infraction, il est plus facile d'en localiser la source et d'apporter les correctifs nécessaires. À titre incitatif, certaines administrations publiques sanctionnent moins sévèrement une entreprise fautive dotée d'un système de gestion préconisé.

LES DÉDUCTIONS FISCALES POUR LES ONG. Les ONG sont parmi les acteurs les plus importants du développement de la responsabilité sociale des entreprises. Dans le but de soutenir leurs interventions, plusieurs gouvernements leur ont consenti des conditions fiscales plus favorables. Les cotisations des membres peuvent ainsi bénéficier de certains abattements et les profits générés par leurs travaux se voir exonérer en tout ou en partie des régimes de taxation en vigueur. Cette fiscalité dérogatoire du droit commun soulage financièrement les ONG et les autorise à

poursuivre des opérations qui visent à alerter le public et les entreprises elles-mêmes sur les conséquences sociales de l'activité économique.

LA PARTICIPATION DIRECTE DANS L'ÉLABORATION DE CODES.

Le troisième mode d'intervention désigné par l'OCDE est la participation des gouvernements dans la rédaction de codes de conduite à l'attention de secteurs industriels ciblés. À titre d'exemple, le gouvernement américain a adopté des principes directeurs à l'égard du respect des droits de l'Homme qui guident les entreprises du secteur minier et de l'énergie dans leurs activités internationales. Dans un autre ordre d'idée, certains gouvernements conditionnent le versement de subventions à l'exportation à l'observance de normes environnementales. Enfin, la passation des marchés publics peut parfois tenir compte des comportements éthiques des entreprises. Protection de l'environnement, respect des droits de l'homme ou amélioration de la qualité de vie au travail deviennent alors des critères qui orientent la conclusion d'un contrat entre l'État et un fournisseur.

FORMATION ET ÉTHIQUE. Les initiatives prises par les entreprises ou prescrites par les autorités publiques doivent pouvoir s'appuyer au sein même des entreprises sur une expertise en éthique. L'ancrage de celle-ci emprunte plusieurs voies. Le prêt de spécialistes gouvernementaux des questions environnementales ou de la gestion des ressources humaines en est une; ces spécialistes collaborent avec les gestionnaires à la création d'un corpus

de normes éthiques encadrant les activités de l'entreprise.

Le Pacte mondial

En 1999, lors du Forum économique de Davos, l'ONU, par l'entremise de son Secrétaire général Kofi Annan, a invité les grandes entreprises à s'engager à observer les neuf principes d'un Pacte mondial fondé sur trois impératifs : le respect des droits de l'Homme, de normes du travail et de l'environnement. Une centaine d'entreprises ont d'ores et déjà adhéré à ce pacte.

Droits de l'homme

Principe 1 : Les entreprises doivent promouvoir et respecter les droits de l'homme reconnus sur le plan international.

Principe 2 : Les entreprises ne doivent pas se faire complices de violations des droits fondamentaux.

Normes du travail

Principe 3 : Les entreprises devraient respecter l'exercice de la liberté d'association et reconnaître le droit à la négociation collective.

Principe 4 : Élimination de toutes les formes de travail forcé et obligatoire.

Principe 5 : Abolition effective du travail des enfants.

Principe 6 : Élimination de la discrimination en matière d'emploi et d'exercice d'une profession.

Environnement

Principe 7 : Promouvoir une approche prudente des grands problèmes touchant l'environnement.

Principe 8 : Prendre des initiatives en faveur de pratiques environnementales plus responsables.

Principe 9 : Encourager la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.

Le financement de la formation est une autre forme d'intervention. Ces formations sont le plus fréquemment dispensées dans le domaine du management environnemental ou encore dans celui de l'éthique appliquée dans

l'entreprise. Il est au demeurant significatif qu'une majorité d'universités européennes incluent aujourd'hui les dimensions éthiques et environnementales dans leurs programmes de MBA.

L'intervention publique: le cas britannique

Le gouvernement britannique est particulièrement actif en matière de responsabilité sociale des entreprises. Une initiative probante de son volontarisme est la création d'un ministère de la Responsabilité sociale des entreprises dont la mission est de coordonner les actions publiques dans ce domaine. Faire prendre conscience aux entreprises de leur responsabilité, les appuyer dans leur démarche, soutenir leurs orientations les plus prometteuses, leur offrir des services conseils, promouvoir les codes d'entreprises et leur évaluation et militer pour l'essor de la RSE au niveau international, tels sont les rôles dévolus au gouvernement.

Jusqu'à présent, le gouvernement britannique a agi pour l'essentiel sur le plan législatif, en réformant la loi sur les compagnies et en veillant à ce que les textes de loi dans leur ensemble respectent des critères d'équité et excluent les clauses discriminatoires, et sur le plan fiscal, en contribuant à la consolidation

budgétaire des organismes communautaires et en incitant les entreprises à investir dans les quartiers défavorisés.

Le gouvernement britannique est conscient que sa propre action a valeur d'exemple à l'égard du développement de la RSE. En s'appliquant à apparaître comme un employeur et un consommateur modèle, il entend créer un effet d'entraînement décisif auprès des entreprises. Ainsi, concernant le développement durable, le gouvernement a mis en place, dans tous les ministères, un « Green Minister » dépositaire des répercussions des actions publiques sur l'environnement. Par ailleurs, les administrations publiques encouragent la pratique du bénévolat chez leurs employés en leur accordant, au minimum, une journée rémunérée par an pour ce type d'activités. Enfin, en transigeant prioritairement avec des entreprises qui adhèrent aux valeurs et aux objectifs de la responsabilité sociale, le gouvernement ne se prive pas d'utiliser le levier des marchés publics pour montrer sa détermination.

Un concept vertueux et fragile

La responsabilité sociale des entreprises est une idée relative-

ment jeune dont le caractère vertueux est indéniable, qui a l'attrait mais aussi les défauts de sa nouveauté. Il faudra attendre en effet plusieurs années avant d'en mesurer les retombées, sinon les bénéfiques, tant pour les entreprises que pour les travailleurs, les administrations publiques et le public. Dans l'avenir, les consommateurs vont-ils par exemple rechercher systématiquement les produits labellisés « socialement responsables »? Ceux-ci seront-ils plus coûteux à l'achat? De nombreuses interrogations subsistent et parmi elles le suivi et l'évaluation de ces politiques sont des dimensions difficilement maîtrisables comme nous avons pu le souligner. Enfin, il ne faudrait pas glisser sur la pente dangereuse qui ferait de la RSE un substitut à la réglementation. Il s'agit avant tout pour les entreprises de conduire des actions davantage conséquentes et, de cette façon, d'éviter de subir une réglementation tatillonne et onéreuse. Comme on le voit, de multiples défis attendent les administrations publiques pour répondre adéquatement aux exigences croissantes des consommateurs à l'égard de l'incarnation de la responsabilité des entreprises dans la cité. ■

Sources

Commission européenne. Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises, *Livre vert*, Bruxelles, 2001. http://europa.eu.int/comm/off/green/index_fr.htm

OCDE. *Responsabilité des entreprises – Initiatives privées et objectifs publics*, Paris, OCDE, 2001.

ONU. site du Pacte Mondial (Global Compact). <http://www.unglobalcompact.org>

Royaume-Uni. Site du Minister for Corporate Social Responsibility. <http://www.societyandbusiness.gov.uk>

Copenhagen Centre. Centre autonome et indépendant mis en place par le gouvernement du Danemark. <http://www.copenhagencentre.org/>

Les nouveaux espaces publics de l'éthique

L'éthique publique. Un numéro de Télescope à paraître au début de l'automne y consacrera un dossier et inaugurera par la même occasion une nouvelle formule de la revue. Autour de ce thème, L'Observatoire de l'administration publique a réuni un groupe de chercheurs. Leurs contributions permettront de clarifier les notions de valeur, mission, responsabilité ou encore saine pratique, mais surtout de montrer que l'éthique de service public est une composante du management.

L'éthique est au goût du jour. Autour de quelques événements, elle ressurgit brusquement au cœur de l'activité publique. Mêlant sans sourcilier lobbying, déontologie, morale ou éthique, les médias s'en sont emparés en l'articulant - ou en la désarticulant - sommairement avec le politique. L'affaire ne relève cependant pas du domaine du fait-divers. Car l'effacement de l'État providence comme unique régulateur a ouvert des champs expérimentaux à de nouvelles expressions de la responsabilité sociale. Dès lors, pour des citoyens en voie de se « ré-approprier » la démocratie, l'éthique est un projet majeur de l'espace public.

Le besoin de légitimité des organisations, les importants dilemmes moraux auxquels les décideurs font face, la transparence que la société civile réclame, ont généré un peu partout et souvent dans la précipitation l'émergence de comités d'éthique. Ainsi également les gouvernements se dotent-ils de réseaux ministériels de spécialistes en éthique. On peut toutefois s'interroger, non sur le bien fondé de ces mesures, mais jusqu'où elles peuvent répondre en totalité à des problématiques d'une grande complexité. Sur la gestion de

l'éthique, possible ou non, les auteurs rassemblés autour de L'Observatoire de l'administration publique fournissent quelques clefs.

En prise directe avec l'actualité, Jacques Auger considère les lois et codes encadrant le lobbying. Plus précisément, il compare la toute récente directive québécoise concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État du 19 février 2002, avec les éléments des lois régissant « l'après mandat » dans les administrations fédérales du Canada et des États-Unis, ainsi que la législation britannique en la matière.

Pour Yves Boisvert, la résurgence de l'éthique accompagne le mouvement de contestation de l'État providence et, parallèlement, l'apparition d'un nouveau dynamisme sociétal. Il en fait une voie démocratique de suppléance de la régulation sociale, en quête dorénavant d'un équilibre fondé sur des modalités d'autonomie et de co-responsabilité et comptant de plus en plus d'adhérents et de lieux pour s'exprimer. Ainsi est mis en lumière la dimension éthique de la gouvernance qui permet sans aucun doute d'éviter le chaos anarchisant qui aurait pu succé-

der à la régulation de type étatique.

Jacques Plamondon évoque l'éthique à la fois dans la tradition anglo-américaine et dans celle de l'Europe continentale. Dans le premier cas, il rattache la préoccupation éthique à l'article fondateur de Woodrow Wilson de 1881. Il tente ensuite de montrer comment les travaux ultérieurs prennent leur source dans la Constitution et dans les traditions républicaines. Dans le second cas, il cherche plutôt, à travers la littérature de l'OCDE, à situer les idées éthiques dans une mouvance qui confère un certain « air de famille » à la communauté européenne en ce qui a trait aux valeurs mises de l'avant en éthique publique.

Pierre Bernier replace l'éthique dans le contexte de la gestion publique en tentant, d'une part, de dessiner une infrastructure de l'éthique dans les services publics et, d'autre part, en dévoilant des stratégies pour un système de gestion de l'éthique efficace, moderne et respectueux des valeurs et cultures de chaque société. C'est volontairement qu'il apporte un éclairage avant tout pratique. Il y va, dit-il, de la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques et des personnes qui oeuvrent en leur

sein, mais également de leur aspiration à jouir d'une bonne gouvernance.

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

Et comme on ne peut y échapper, Paul-André Comeau livre une réflexion avertie sur la confidentialité des informations après le 11 septembre 2001. Les derniers projets de lois américains dans ce domaine ont le mérite d'illustrer concrètement l'alternative qu'il souligne. Com-

ment en effet aborder le recours massif aux « nouvelles technologies de l'information » qui répondent semble-t-il aux attentes légitimes des citoyens désireux de connaître et de comprendre l'appareil gouvernemental et, au-delà, l'ensemble du secteur public, dès lors qu'on se heurte aux exigences souveraines de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels? La démarche éthique apparaît ici comme un passage obligé. Elle permet de dépasser la simple norme juridique fixée depuis vingt ans par l'Assemblée nationale pour innover quasi prophétiquement le futur démocratique de l'administration publique.

Enfin, Jacques Bec révèle les contours d'une pratique qui tend de plus en plus à se répandre: le devoir de divulgation (*whistle-blowing*). Il cerne la notion de divulgation organisationnelle, décrit le phénomène dans le secteur gouvernemental et présente son encadrement juridique, particulièrement s'agissant de la protection des divulgateurs, dans quatre pays: Australie, Canada, États-Unis et Royaume-Uni. Titrant

joliment son étude une éthique de la loyauté, il démontre ce que cette expression peut avoir de pléonastique.

Avec un tel sommaire, le numéro de rentrée de *Télescope* est à surveiller. Il fera référence. Ce sera désormais la vocation de la revue thématique de L'Observatoire de l'administration publique: au-delà des modes, offrir sur un sujet une analyse puisant dans ses fondements historiques, juridiques et philosophiques et toujours sous l'éclairage de l'expérience étrangère. ■

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

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Bulletin d'information COUP D'ŒIL

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA

ISSN 1203-8717

