



vigie

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
TENDANCES L'alliance de l'éthique et du droit contre le doute institutionnel	4
COUP D'ŒIL Les défis éthiques et juridiques des partenariats public-privé	6
PARUTIONS	8
RECHERCHES La parole aux répondants en éthique du gouvernement québécois	10
RÉFÉRENCES	12

LA VAGUE DE FOND

ÉTHIQUE

C'est une évidence aujourd'hui, l'État est contraint de revoir ses modes de gouverne. La mondialisation écorne le champ de sa souveraineté; le temps public, rythmé jusqu'à présent par la sanction démocratique, subit l'aiguillon d'autres modèles de gestion; la conjoncture démographique provoque au sein des appareils administratifs un grand télescopage des générations; les citoyens, mieux informés, exigent plus de transparence et de performance de leurs administrations publiques.

Dans ce grand chambard des pratiques et des consciences, la norme réglementaire ne suffit plus à donner du sens et à encadrer l'action des agents publics. Pétris d'intégrité et de neutralité et adossés à un professionnalisme qui a fait ses preuves, ils s'appliquent à la défense de l'intérêt général.

L'Éthique apparaît à ce moment comme une valeur d'équilibre et de régulation. Car elle puise dans ce qu'il y a de meilleur dans la personne et ne se réduit pas à un catalogue de prescriptions uniformes. Elle offre aujourd'hui l'espoir d'éclairer la voie entre les rectitudes de la défense du bien commun et les espaces de liberté de la gestion publique contemporaine.

Nous consacrons donc ce numéro de *Vigie* à l'Éthique avec laquelle composent désormais les administrations publiques.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Réformes administratives

ÉTATS-UNIS

L'application grandissante des méthodes du marché aux organismes à but non lucratif et son impact sur leur contribution à la société civile.

Eikenberry, A.M., J.D. Kluver. « The Marketization of the Nonprofit Sector : Civil Society at Risk? », *Public Administration Review*, vol. 64, n° 2, mars-avril 2004, p. 132-140.

Ressources humaines

ÉTATS-UNIS

Comment le gouvernement fédéral prépare-t-il la prochaine génération de dirigeants du service public.

Blunt, Ray. « Growing Leaders for Public Service », *Managing for Results Series*, The Center for the Business of Government, November 2003.

CANADA

Pour une gestion efficace des transitions des effectifs, compte tenu du vieillissement des personnels et de la Loi sur la modernisation de la fonction publique.

Nininger, J. R., M.J. Arditti. *Le renouveau des organisations : gérer les transitions des effectifs - La fonction publique en transition*, Centre canadien de gestion, 2004.

Ressources financières

OCDE

Différences entre les zones euro et dollar sur la capacité de leurs mécanismes monétaires respectifs à faire face aux chocs économiques.

Drew, A., M. Kennedy, T. Slok. *Differences in resilience between the euro-area and US economies*, OCDE, 2004.

CANADA

Une stratégie fiscale visant à faire du Canada un « tigre du Nord » et à renforcer son autonomie politique vis-à-vis des États-Unis.

Kesselman, J. « Tax Design for a Northern Tiger », *Institute for Research on Public Policy, Choices*, vol. 10, n° 1, March 2004.

Santé

CANADA

Confusion et omission autour de l'application de la notion d'imputabilité à l'intérieur du système de soins de santé.

Fooks C., L. Maslove. « Rhetoric, fallacy or dream? Accountability to citizens in canadian health care to citizens », *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, mars 2004, 54 pages.

Éducation

PAYS-BAS

Qu'y a-t-il à attendre de la comparaison entre la qualité, l'efficacité et le coût de deux systèmes éducatifs ? Cette comparaison est-elle même possible?

Salerno, C. « What we know about the efficiency of higher education institutions: The best evidence », *The Center for Higher Education Policy Studies*, Netherlands, University of Twente, 2004.

Gouvernance locale et régionale

ÉTATS-UNIS

Les difficultés des politiques fiscales locales à travers les États-Unis.

Brunori, D. *Local tax policy: A federalist perspective*, The Urban Institute Press, 2004.

INTERNATIONAL

Le rôle économique croissant des gouvernements subnationaux en Amérique du Nord, particulièrement aux frontières des trois pays.

Fry, E. H. *The Role of Subnational Governments in North American Integration*, Institute for Research on Public Policy, 2004.

ROYAUME-UNI

Le déclin de la démocratie locale vu à travers l'histoire des ressources financières locales des origines à nos jours.

Travers T., L. Esposito. « The Decline and Fall of Local Democracy. A History of Local Government Finance », *Policy exchange*, 2003.

Développement économique

SUISSE

Les effets positifs potentiels des mesures législatives, réglementaires et administratives favorisant le libre échange et la concurrence.

Girorno, C., Miguel J., P. Gugler. *Concurrence sur les marchés de produits et performance économique en Suisse*, OCDE, 2004.

Politiques sectorielles

INTERNATIONAL

La gestion de l'eau, au niveau international et au niveau local après Rio. Résultats des initiatives de ces dix dernières années.

Giordano, M. A., A. T. Wolf. « Sharing waters: Post-Rio international water management », *Natural Resources Forum*, vol. 27, p. 163-171, 2003.

CANADA

UN PROFIL DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et intitulé « Pratiques exemplaires et nouveaux développements dans la gestion de la fonction publique, la réforme de la gestion du secteur public : l'expérience canadienne (de 1995 à 2002) », ce profil de la fonction publique fédérale est une remise à jour des profils des pays du Commonwealth inclus dans le programme « Vers une nouvelle administration publique ». Dans ce programme, adopté en 1995 à Auckland par les chefs de gouvernement du Commonwealth, on envisageait d'adopter, et dans certains pays de continuer à développer, les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) dans les fonctions publiques. Ce nouveau profil rend compte des bouleversements survenus ces dernières années. Il témoigne en effet des impacts des réformes mises en œuvre entre 1995 et 2002 telles que l'examen des programmes, la relève, l'amélioration des services, le gouvernement en ligne et la modernisation de la gestion des ressources humaines.

http://www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/profile/index_f.asp

INTERNATIONAL

INNOVATION DE LA GESTION GOUVERNEMENTALE À TRAVERS LE MONDE

Sous la signature du Dr. Elaine C. Lamarck, le *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* de la *John F. Kennedy School of Government* de l'Université Harvard publie une étude sur les buts et les principes des politiques d'innovation dans le secteur public. L'auteure rappelle que ce type de démarche est toujours difficile à appliquer, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, car il remet en cause des fonctionnements, à la fois techniques et relationnels, établis. Si les lois du marché imposent naturellement la pratique de l'innovation dans le secteur privé, il en est autrement dans le secteur public. Pour autant, quelles que soient leurs raisons (arrivée de la démocratie, lutte contre la corruption, crise financière ou politique, irruption des technologies de la communication) et leurs traditions politiques, tous les pays ont engagé des réformes de leur gouvernance fondées sur des concepts et des stratégies relativement similaires : qualité, professionnalisme, transparence, contrôle des coûts, gouvernement électronique.

Government Innovation around the World

http://www.innovations.harvard.edu/research/papers/kamarck_global_innovations.pdf

ÉTATS-UNIS

PROGRAMME DE SOUTIEN AU SECTEUR MANUFACTURIER

Aux États-Unis, le secteur manufacturier représente 14 % de la production industrielle et 11 % de la totalité des emplois du pays. Par ailleurs, le secteur agit comme une locomotive économique puisqu'il commande près des deux tiers des activités privées de recherche et développement. Le ministère fédéral du Commerce s'est doté d'un plan d'action (*Manufacturing Agenda*) qualifié par le ministre lui-même d'agressif pour soutenir ce secteur soumis à une forte concurrence. Ses objectifs : assurer la croissance du secteur et y créer plus d'emplois mieux rémunérés. Les moyens retenus sont au nombre de quatre : l'allègement de la fiscalité sur les dividendes pour baisser le coût de la recherche et encourager la création d'emplois, l'ouverture de nouveaux marchés grâce à l'élimination des tarifs douaniers et la conclusion d'accords bilatéraux, une réforme de l'éducation qui favorise les mathématiques et les sciences pour renforcer la compétitivité de la force de travail et enfin, une réforme de l'assurance maladie dans le sens d'un meilleur accès aux soins de santé et d'une meilleure prévention.

Manufacturing initiative

<http://www.export.gov/manufacturing>

INTERNATIONAL

GESTION DES POLITIQUES TRANSVERSALES DANS LES PAYS DE L'OCDE

Depuis le milieu des années 1980, la plupart des gouvernements occidentaux multiplient les initiatives pour augmenter la coordination entre leurs ministères et organismes ainsi que l'intégration horizontale des politiques. Tous les gouvernements ne sont cependant pas attentifs de la même façon à ce problème de transversalité. Par ailleurs, ceux qui se donnent cet objectif n'empruntent pas toujours les mêmes voies pour l'atteindre. Souvent, les « différences de style » ont été jugées marginales par les observateurs et insuffisantes pour expliquer les variations des politiques à la fois dans l'espace et dans le temps. Bien que devant être encore soumis à une évaluation empirique, l'explication proposée ici part d'une vision opposée qui ne marginalise pas les différences et présente au contraire un inventaire de celles-ci, qu'elles soient géographiques ou historiques, qui en révèle la richesse.

Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective : A Preliminary Literature Review and Exploration

Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 14, n° 1, p. 103-138.

L'identification des avancées théoriques et des pratiques émergentes suivantes est issue des travaux des membres de la Communauté de recherche en droit administratif et éthique publique de L'Observatoire de l'administration publique : Pierre Bernier, Yves Boisvert, Paul-André Comeau, Serge Lafontaine, Daniel Mockle, Florence Piron, Jacques Plamondon, Stanley Tremblay.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Peggy Bélanger.

L'Éthique prône une quête de la meilleure conduite à adopter

L'ALLIANCE DE L'ÉTHIQUE ET DU DROIT CONTRE LE DOUTE INSTITUTIONNEL

Dans les sociétés démocratiques, les oppositions contemporaines entre valeurs anciennes et nouveaux paradigmes ont un impact marquant sur les administrations publiques.

Face à la complexification des enjeux, à la multiplication des options pour l'action et faute d'analyses de congruence avec les valeurs du service public, l'intégrité personnelle des individus et leur formation initiale conjuguée avec leur expérience professionnelle ne suffisent plus. Un phénomène de *doute* qui, si on n'y prend garde, peut susciter la méfiance des citoyens et des partenaires étrangers sur la capacité des institutions, et de ceux qui les animent, à assumer rigoureusement leurs obligations à l'égard de l'intérêt général et du bien commun.

Pour réduire ces risques, les États de la plupart des pays développés renouvellent leur vigilance à l'égard de l'éthique et de la déontologie des administrateurs publics et accordent leur droit administratif habitant avec les principes d'une nouvelle gestion publique dans un contexte de mutation de plusieurs valeurs consensuelles au sein des sociétés qu'ils servent.

DES AVANCÉES THÉORIQUES

L'éthique par opposition à la déontologie. L'OCDE et les spécialistes américains, qui parlent d'éthique « morale » et d'éthique « réglementaire », distinguent désormais éthique et déontologie. On retrouve cette distinction depuis plus longtemps au Québec et notamment dans les trois corpus de formation offerts à l'administration publique du Québec (Par l'Institut québécois en éthique appliquée, le Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP et la Direction des services aux organisations de l'ENAP).

L'éthique versus la morale. L'utilisation du modèle de l'éthique appliquée dans la gestion publique permet

cette autre distinction. Guidée par les croyances et les convictions, la morale présente un potentiel de conflit entre des acteurs aux profils culturels différenciés, voire antagonistes, par exemple de générations différentes. Manichéenne, elle oriente les choix entre le bien et le mal, alors que l'éthique prône à partir de valeurs notoires une quête de la meilleure conduite à adopter dans un contexte particulier. Une telle recherche, partagée par tous, offre un excellent outil de régulation dans la sphère professionnelle.

La sanction et l'autorégulation. Dans une organisation, la qualité de la réflexion éthique est liée au style de gestion et de leadership. La gestion par résultats ne pourra stimuler une telle réflexion que si on privilégie la confiance, le respect et l'autonomie par rapport à l'obéissance mécanique. Mais pour éviter une dérive individualiste préjudiciable aux valeurs fondamentales du service public et même si le jugement éthique facilite l'autorégulation, celle-ci doit passer par la reddition de comptes suivie éventuellement d'une sanction juste et équitable. La coexistence équilibrée des mécanismes de support éthique et des mécanismes juridiques contraignants est jugée préférable dans tous les États de droit.

Les mécanismes néoréglementaires. Originaux par rapport au tandem lois - règlements du droit traditionnel, les nouveaux mécanismes de régulation se caractérisent par une atténuation des contraintes de forme et de procédure mais ils complexifient l'ordre normatif par leur caractère évolutif.

La mondialisation et le droit administratif. La mondialisation affecte non seulement la substance du droit national mais également les normes procédurales et de contrôle. Les sources du droit et même les systèmes de droit se touchent et se confondent. Cette pluralité d'influences externes façonne un droit administratif

international. Le Québec bénéficie, à cet égard, de l'apport culturel des deux plus grands systèmes juridiques au monde, la *Common Law* et le droit civil.

Les citoyens et le droit administratif. Mieux informés, les citoyens sont plus exigeants envers l'action gouvernementale. On évolue donc vers la recherche d'une norme intelligente, égalitaire et équitable dans son application, contrôlée de manière indépendante et impartiale. Cela exige une révision continue des conditions de maintien de l'équilibre entre l'intérêt public et les droits des citoyens.

Le public et le privé. La distinction Droit public/Droit privé n'est plus étanche. Une personne morale de droit privé qui exerce une activité traditionnellement réservée à l'État est-elle soumise à la Charte canadienne des droits et libertés de la personne? Bénéficie-t-elle des immunités gouvernementales? Dans le cadre d'un recours accru aux partenariats public-privé, il devient nécessaire de construire des passerelles adaptées à cette évolution.

DES PRATIQUES ÉMERGENTES

Le contrôle a priori ou a posteriori : le retour du balancier. Bien que la logique des réformes, en particulier la place accordée à la gestion par résultats, promeuve le contrôle a posteriori, l'expérience démontre la nécessité d'être doté d'entrée de jeu d'infrastructures et de dispositifs indépendants pour gérer les problèmes d'éthique publique.

L'éthique réactive : mise en place d'infrastructures et de dispositifs. Tous les pays de l'OCDE se sont dotés de dispositifs en matière de valeur et d'éthique (OCDE, 2000). Au Canada, l'éthique réactive se traduit par la création d'un poste de commissaire à l'éthique; au Québec, l'appareil administratif s'est doté d'un réseau de répondants en éthique alors qu'aux États-Unis, ce sont le *US Office of Government Ethics* et le *U.S. Office of Special Counsel* qui jouent les chiens de garde de l'éthique. La plupart de ces dispositifs s'adressent prioritairement aux gestionnaires publics et non aux élus.

Les mesures d'imputabilité. Au Québec, à travers diverses législations (Loi sur la fonction publique, réforme parlementaire de 1983-1984, Loi sur l'imputabilité de 1993, Loi sur l'administration publique), des mécanismes d'imputabilité internes et externes ont été mis en place. Ils soumettent les sous-ministres et les hauts fonctionnaires à une justification publique de leur gestion ainsi que de la performance de leur organisation.

L'infrastructure juridique de l'éthique et les valeurs. L'éthique et les valeurs partagées par les membres du personnel de l'administration publique peuvent servir de référence devant une situation difficile que ne règle pas la prescription réglementaire. C'est pourquoi les administrations publiques britannique, canadienne et québécoise parmi d'autres ont reconnu l'importance de reconnaître des valeurs communes à l'administration publique auxquelles sont subordonnées les valeurs organisationnelles particulières des secteurs et qui complètent l'infrastructure juridique de l'éthique.

L'accès à l'information. Malgré quelques insuccès, les mesures prises pour faciliter l'accès à l'information ont habituellement bien servi les citoyens. Ces gains, en matière de transparence, ont amené l'administration publique à organiser, dans une perspective éthique découlant des valeurs du service public, la protection des renseignements personnels et l'accès aux documents d'intérêt public.

La déréglementation/l'allègement législatif et réglementaire. La déréglementation offre des marges discrétionnaires aux gestionnaires publics en quête d'efficacité et aux acteurs privés. Les lois et règlements détaillés sont en partie remplacés par de nouveaux procédés qui n'obéissent pas aux mêmes modes traditionnels d'élaboration. Les plans stratégiques ou « plan d'affaires public », les chartes d'usagers, les normes de substitution, les normes intégrées par renvoi, les codes de conduite, l'autoréglementation contrôlée, la réglementation par objectifs et la contractualisation des normes sont des exemples de ces procédés.

L'investissement responsable. Sous la pression de l'opinion publique, la dimension éthique, c'est-à-dire l'usage fait des argents disponibles, des fonds de retraite publics et des fonds de dotation des organismes publics (universités, collèges, hôpitaux) est désormais prise en compte.

Le rôle des institutions. Plusieurs affaires récentes ont démontré le rôle-clef des vérificateurs généraux, chargés du respect des règles de gestion financière, dans l'identification et l'analyse des transactions inadmissibles en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics. Très souvent, ces vérifications financières conduisent les vérificateurs à signaler tout autant les écarts de conduite éthique. En outre, on remarque que la réalisation de leur mandat et le suivi quotidien des activités par les autorités administratives sont facilités par les travaux des vérificateurs internes dans les ministères et les organismes publics dotés de comités consultatifs comprenant des personnes provenant de l'extérieur de l'organisation gouvernementale.

Lectures

Mockle, Daniel (Dir.). « Mondialisation et État de droit », *Actes du colloque*, Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2002.

Mockle, Daniel, « L'évincement du droit par l'invention de son double : les mécanismes néo-réglementaires en droit public », Québec, *Les cahiers de Droit*, vol. 44, n° 3, septembre 2003, p. 297-360.

Perrault, Gabrielle, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration : de l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*, Montréal, Québec, Wilson et Lafleur, 2002.

Tait, John, *De solide assises : rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Centre canadien de gestion, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, Ottawa, 1998.

Revue Éthique publique, « Éthique de l'administration et du service public », vol. 4, n° 1, Éditions Liber, printemps 2002.

Washington, Sally et Elia Armstrong. *L'éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles*, Paris, OCDE, 1996.

Cooper, Terry L. *An ethic of citizenship for public administration*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1991.

Les partenariats public-privé sont une des voies privilégiées pour redistribuer les pouvoirs et les responsabilités vers différents acteurs de la société civile. Une réflexion éthique préalable à leur création est cependant nécessaire afin de répondre au « besoin accru de coopération et de recherche de cohérence dans l'action collective¹ » qui émerge de ce processus, tout en évitant les dérapages.

*Vers un éclatement de
l'unilatéralisme de l'action
étatique*

LES DÉFIS ÉTHIQUES ET JURIDIQUES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Par Allison Marchildon, Yves Boisvert et Serge Lafontaine

Allison Marchildon est coordonnatrice du Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP

Yves Boisvert est professeur à l'ENAP et directeur du Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP, Chaire Fernand-Dumont (INRS)

Serge Lafontaine est professeur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec

allison_marchildon@enap.ca

yves_boisvert@enap.ca

serge_lafontaine@enap.ca

Une logique partenariale implique tout d'abord de s'affranchir d'une logique de compétition, que ce soit avec l'État, les entreprises ou les groupes d'intérêts, pour adopter une logique de collaboration. Bâtir une relation de confiance mutuelle entre les partenaires apparaît ainsi comme le premier défi éthique d'un partenariat. Et plus le partage des pouvoirs et des responsabilités est grand, plus ce lien de confiance doit être solide. En conséquence, au-delà de la mise en place des paramètres permettant d'atteindre l'efficacité du partenariat, la création de celui-ci devra aussi s'inscrire dans une réflexion sur la dimension éthique de l'entente.

L'ÉTHIQUE CONTRE LE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Les partenaires devront, par exemple, s'assurer de la compatibilité de leurs missions et de leurs valeurs respectives et bien préciser sur quelles valeurs partagées ils souhaitent fonder leur relation. Dans le cas d'un partenariat pour la prestation d'un service public, cette discussion est d'autant plus importante que certaines valeurs, telles l'équité ou la responsabilité, sont essentielles à la préservation de l'intérêt public. Les partenaires devront aussi favoriser une bonne communication entre chacune des organisations, à tous les niveaux et pas seulement entre les responsables de projet, s'assurer que le partage des pouvoirs et des responsabilités est équitable et que les mécanismes de reddition de comptes respectent cette répartition. Enfin, outre la mesure quantitative de l'efficacité du partenariat, son évaluation devra permettre un suivi des valeurs partenariales et laisser place à la remise en question de tous les aspects du partenariat.

Le deuxième défi du partenariat public-privé se pose lorsque cette relation de confiance dépasse le stade d'une saine collaboration entre les partenaires, pour se transformer en une relation d'amitié entre eux. Il y a

alors immixtion d'une pratique qui relève de la vie privée dans la sphère d'action publique, puisque l'amitié requiert une loyauté qui peut altérer la qualité du jugement de l'agent public dans l'exercice de ses fonctions professionnelles. Les contacts, de plus en plus nombreux, entre des agents publics et des membres d'organisations privées multiplient ce type de situation.

Aristote, qui élevait l'amitié en vertu suprême, incitait à rester lucide et à ne pas confondre une amitié véritable et une amitié fondée sur l'utilité, qui n'existe que lorsqu'elle sert l'intérêt des personnes impliquées. Ce glissement de sens, quand il se produit lorsque la relation amicale advient dans un contexte de relation professionnelle, est problématique d'un point de vue éthique car il mène au conflit d'intérêts. Que ce soit dans le choix d'un partenaire ou dans la gestion du partenariat, favoritisme, népotisme, gain personnel direct ou simple espoir d'un « retour d'ascenseur » risquent de favoriser l'intérêt particulier au détriment de l'intérêt public.

Pour éviter de telles situations, il faut d'abord s'interroger sur les formes de conflits d'intérêts susceptibles d'être engendrées par une plus grande délégation de pouvoirs et de responsabilités hors du secteur public, puis leur appliquer un encadrement déontologique. On tentera par ailleurs de mettre en place des dispositifs de sensibilisation et de formation afin d'aider tant les agents publics que les membres des organisations partenaires à développer leur jugement éthique. Ces mesures permettront notamment de mieux les outiller afin de juger quelles actions sont acceptables ou non, et leur éviteront de se mettre dans des situations de conflits d'intérêts potentiels. Ainsi, en encourageant le jugement éthique, la responsabilité et la transparence, on réaffirme les valeurs d'intégrité, de justice et d'intérêt commun dans un contexte où les modalités de prestation de services sont en pleine mutation.

Dès 1997, l'OCDE insistait d'ailleurs sur la nécessité de réfléchir en amont de la reconfiguration des relations entre le secteur public, les entreprises et les organismes à but non lucratif². La création de partenariats public-privé doit donc être envisagée comme une occasion pour amorcer une réflexion sur les enjeux éthiques soulevés par une redistribution des pouvoirs et des responsabilités jusqu'à présent assumés en presque totalité par l'État.

REVOIR LA NORME JURIDIQUE

Cette réflexion sur le rôle de l'État mène inéluctablement à un éclatement de l'unilatéralisme de l'action étatique et à l'élaboration d'un cadre juridique d'action plus souple, élaboré avec la participation significative de la société civile. Dans une logique de gestion du bien public, il ne faut pas oublier en effet que le partenariat concerne non seulement l'État et l'entreprise privée mais également, directement ou indirectement, les citoyens et toutes les composantes de la société civile. La tendance n'est donc pas tant à l'effacement de l'État dans l'ordonnement juridique de la société, qu'à une collaboration étroite entre l'État et la société civile qui s'articule autour de concepts tels que le con-

sensus, la coordination, la concertation, le compromis et la responsabilisation.

Cette tendance n'est cependant pas nouvelle puisque diverses techniques de consultation et de participation du citoyen à la prise de la décision publique se sont développées au cours des décennies d'après-guerre. Les techniques les plus récentes font cependant davantage appel à la capacité décisionnelle des citoyens qu'à celle de simple participant.

Françoise Saint-Martin établit six degrés d'implication du citoyen dans l'élaboration des normes, allant de l'action unilatérale de l'État à un désengagement complet de ce dernier. Entre ces deux pôles, elle identifie les degrés consensuels suivants : la consultation des citoyens, l'approbation étatique de la norme établie par le privé, la contractualisation et la délégation au privé de l'élaboration de la norme³.

Pour ces deux dernières formes d'actions étatiques, apparues récemment, les outils juridiques développés pour les formes plus anciennes ne conviennent pas toujours, surtout à l'égard des mesures de contrôle qui sont fondamentales dans une démocratie basée sur la primauté du droit. Les contrôles de la transparence dans l'élaboration de la norme, comme la consultation et la supervision politique et administrative, ou ceux visant l'imputabilité, ont été conçus pour un processus décisionnel principalement interne à l'organisation étatique.

Lorsque l'élaboration de la norme et son application sont contractées ou déléguées, en tout ou en partie, à des personnes ou des organisations privées, les formes traditionnelles des contrôles parlementaire, administratif ou même judiciaire doivent être réévaluées. Cette révision doit se faire à la lumière des valeurs propres au droit administratif, c'est-à-dire la transparence, l'équité, l'impartialité, l'indépendance, l'intérêt public et, bien entendu, la recherche de l'équilibre entre l'intérêt public, les droits et attentes des citoyens et l'efficacité de l'Administration publique.

Notes

¹ Paquet, Gilles (2004), *Pathologies de la gouvernance*, Liber, p.11.

² Voir notamment le colloque de l'OCDE « L'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE », Paris, 3-4 novembre 1997, ou encore « L'annexe à la recommandation du Conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public » (juin 2003).

³ Saint-Martin, Françoise « L'utilisation des contrats comme mode de participation des parties privées à la détermination des normes », *Actes de la XV^e Conférence des juristes de l'État*, Les Éditions Yvon Blais, 2002, p. 61-114.

Lectures

Issalys, Pierre avec la collaboration de Michel Bourque. *Répartir les normes : le choix entre les formes d'action étatique*, Rapport de recherche, Québec, Société de l'assurance automobile, 2001.

Vigneault, Pierre, « L'approche contractuelle : l'expérience des mutuelles de prévention à la Commission de la santé et de la sécurité du travail », *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 127-146.

Llcan, Suzan M., Daniel M. O'Connor et Marcia L. Oliver. « Contract Governance and the Canadian Public Sector », (2003) 58 *Relations Industrielles* 620.

PARUTIONS

ASIE

GOVERNANCE ET RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC

Dans le cadre d'un nouveau champ de recherche, l'ouvrage fait le point sur l'état actuel de la gouvernance et des réformes du secteur public dans onze pays et juridictions d'Asie (Japon, Corée, Chine, Taiwan, Hong-Kong, Singapour, Malaisie, Thaïlande, Vietnam, Indonésie, Philippines), notamment à la lumière de la récente crise financière qui a affecté la région. L'analyse porte sur les efforts en matière de réforme comparés aux difficultés de la gouvernance et tente d'établir si ces efforts marquent un véritable changement ou au contraire s'ils servent simplement à renforcer les pratiques existantes. Les auteurs abordent de nombreux thèmes importants pour l'avenir de la gouvernance et des réformes du secteur public tels que le rôle de l'État, le succès ou l'échec des réformes des organisations, la corruption, l'opportunité d'importer le modèle du nouveau management public dans le contexte asiatique ou bien encore les valeurs de la gouvernance et les types de réformes promues par les institutions régionales et internationales.

Cheung, Anthony B.L. et Ian Scott, (dir.), « Governance and Public Sector Reform in Asia, Paradigm shifts or business as usual? », *Politics/Asian Studies*, RoutledgeCurzon, Londres, New-York, 2003.

AUSTRALIE

DERNIÈRES RÉALISATIONS EN MATIÈRE DE E-GOUVERNEMENT

Le rapport met particulièrement en évidence les succès rencontrés par le gouvernement australien dans l'utilisation des nouvelles technologies de la communication ainsi que le caractère novateur de ces démarches. Il dresse d'une part le bilan des initiatives prises par les ministères et les agences et confirme qu'au-delà des améliorations des processus internes, des prestations servies aux citoyens et plus généralement de l'efficacité de l'administration, les nouvelles technologies et leurs multiples effets autorisent le développement de nouveaux modèles de travail. Avec de nombreux et édifiants exemples à l'appui, le rapport montre d'autre part comment les nouvelles technologies ont transformé la relation entre le gouvernement et les citoyens, ces derniers recevant de meilleurs services, services désormais mieux coordonnés entre les différents fournisseurs publics ou privés. Enfin, il souligne que l'utilisation des nouvelles technologies augmentent l'efficacité de l'information gouvernementale ainsi que le niveau de protection des droits et de la vie privée des citoyens.

National Office for the Information Economy. *Transforming Government, Achievements in E-Government*, Canberra, 2003, [en ligne],

<http://www.agimo.gov.au/publications/2003/06/transform>

INTERNATIONAL

CONGÉS POUR RAISONS FAMILIALES ET NÉGOCIATION COLLECTIVE

Cette étude portant sur 20 pays européens traite des congés pour raisons familiales (maternité, paternité, parentaux, en cas d'urgence, de maladie ou de handicap, etc.) et plus particulièrement des congés parentaux. Elle aborde la question de la flexibilité des congés, le rôle de la négociation collective dans leur développement et la position des acteurs sociaux. Les congés accordés aux parents constituent un volet important des mesures dites de conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle. Soutien aux parents, les congés permettent que le temps familial ne fasse pas obstacle à l'activité professionnelle. Ils peuvent ainsi servir à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. En revanche, ils peuvent aussi accentuer la discontinuité des carrières professionnelles, plus fréquentes chez les femmes et, au final, jouer en défaveur de l'égalité hommes/femmes tant sur le plan professionnel que dans la sphère familiale. L'étude examine également l'usage différencié des congés pour raisons familiales par les hommes et les femmes. Enfin, elle fait la part du cadre légal et des dispositifs conventionnels en cette matière.

Math, Antoine et Christèle Meilland. *Congés pour raisons familiales et négociation collective*, Institut de recherches économiques et sociales (IRES), document de travail n° 04.03, février 2004.

INTERNATIONAL

RÉFORME DE L'ÉTAT ET NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : MYTHES ET RÉALITÉS

La réforme de l'État recouvre plusieurs dimensions : l'une concerne le statut sociopolitique des fonctionnaires et des administrations et le maintien de leurs spécificités juridiques, une autre a trait à l'adaptation de l'outil administratif à l'économie et à son coût pour la collectivité, une troisième tient au périmètre de la souveraineté de l'État face à la société civile. L'ouvrage prend acte de l'évolution du débat depuis dix ans et en particulier du fait que l'entreprise privée n'est plus forcément une référence et que l'État résiste, par des pratiques interventionnistes ou à travers les progrès de la recherche en administration publique. Trois axes de réflexion sont dégagés : le bilan du nouveau management public, théorie politique ou doctrine administrative; les transformations des administrations publiques; les mutations de l'État et la multiplication des partenaires de l'action publique. Sur tous ces sujets, et d'où qu'ils viennent (Royaume-Uni, Québec, Belgique, Brésil, Italie, Grèce, France, Pays-Bas, États-Unis), les contributeurs font preuve de circonspection.

Chevallier Jacques et Luc Rouban (coordonné par). « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités ». *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003.

ÉTATS-UNIS

UN GUIDE POUR SOUTENIR LA POLITIQUE D'ENTREPRENEURSHIP

Le guide explique comment les gouverneurs des États américains peuvent décider et développer des politiques qui contribuent à l'augmentation du nombre de création d'entreprises dans leurs États. Ces jeunes entreprises, souvent désignées sous le vocable de « gazelles », sont une source importante de création d'emplois et sont à la base des grappes industrielles. L'aide accordée par les États à ces entreprises est donc un outil économique majeur. Pour stimuler la création d'entreprises mais aussi implanter une véritable culture d'entrepreneurship, les gouverneurs sont invités à agir dans cinq directions : intégrer l'entrepreneurship dans les actions de développement économique de l'État, encourager les futurs entrepreneurs à travers le système éducatif, faciliter une période d'incubation des jeunes entreprises, étendre les sources de capital de risque pour les entrepreneurs et les compagnies en expansion de l'État et enfin simplifier les procédures administratives. Accompagnant ce plan stratégique, le guide fournit de nombreux exemples des meilleurs projets mis en œuvre dans plusieurs États.

National Governors' Association, *Governor's Guide to Strengthening State Entrepreneurship Policy*, [en ligne],

<http://www.nga.org/cda/files/0402GOVGUIDEENTREPRENEUR.pdf>

INTERNATIONAL

LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS

Il est coutume d'admettre que la participation des représentants de la communauté aux processus de décision gouvernementaux comportent de grands avantages. Il est rare d'entendre le contraire. On ne nie pas cependant la difficulté de développer une vision commune et d'aboutir à un consensus porteur d'un changement social ou environnemental pour des citoyens appelés à collaborer avec d'autres citoyens dans un processus politique qui leur est peu familier. Au fait de ces problèmes pour les avoir rencontrés dans un projet participatif, les auteurs de l'article analysent les déterminants-clés qui font que la participation citoyenne peut être un instrument efficace des processus décisionnels. Ils dressent une liste des éléments qui rendent la participation onéreuse et non effective et des conditions qui, au contraire, lui permettent de se déployer et de connaître des avancées en matière de gouvernance citoyenne. Tournant le dos à l'insuccès de certains efforts participatifs et à l'aide d'une approche bien documentée, les auteurs guident les décideurs dans leur choix face aux besoins particuliers d'une communauté.

Irvin, R. A. et J. Stansbury, *Citizen Participation in Decision Making : Is It Worth the Effort?*, *Public Administration Review*, January/February 2004, vol. 64, n° 1.

RECHERCHES

Dans le cadre du projet de recherche intitulé *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue*, commandité par le Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, le Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP a réalisé une enquête visant à connaître le point de vue des agents publics impliqués dans le réseau des répondants en éthique du Conseil du trésor. L'étude, appelée *Enquête terrain sur le réseau des répondants en éthique du Gouvernement du Québec*, est signée par Yves Boisvert, professeur, Hugo Roy, assistant de recherche, en collaboration avec Jean-Patrice Desjardins.

*Il n'existe plus de confusion
entre l'éthique et la déontologie*

LA PAROLE AUX RÉPONDANTS EN ÉTHIQUE DU GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS

Par Jean-Patrice Desjardins

Jean-Patrice Desjardins est professionnel de recherche au Laboratoire d'éthique publique de l'ENAP

jean-patrice_desjardins@enap.ca

Le but de la recherche était de voir quel rôle allait jouer le nouveau réseau des répondants en éthique, créé à l'automne 2002, dans le développement de l'éthique gouvernementale québécoise. Les chercheurs avaient comme objectif de savoir si ce nouveau dispositif s'inscrivait dans une logique traditionnelle de type déontologique ou s'il se positionnait dans une forme plus proche de l'aide à la décision.

Il est nécessaire de mentionner le contexte dans lequel l'étude se situe. Depuis plusieurs années en effet, on s'intéresse à l'éthique appliquée aux comportements des agents publics. Mais la plupart des études de l'OCDE¹ sur le sujet le démontrent, ce dossier est le plus souvent abordé dans une logique normative de mise en place de dispositifs de surveillance, de contrôle et de sanction des comportements des agents publics.

Dans un ouvrage publié dans le cadre de la même recherche, le *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, les auteurs distinguent clairement les deux modes de régulation des comportements: la déontologie, d'une part, pour cerner les approches orientées vers le respect des normes et des règles, et l'éthique, d'autre part, pour nommer la perspective régulatrice qui cherche à encourager les personnes à développer par elles-mêmes le goût de la bonne conduite. Ainsi proposent-ils une série d'outils permettant de mieux gérer les rapports aux autres par une bonne maîtrise de soi.

Il devenait donc pertinent de savoir de quelle façon les répondants en éthique définissent ces concepts, comment ils perçoivent leur rôle, quel lien ils font entre l'éthique et la modernisation de la fonction publique et, enfin, quelles sont leurs craintes et les embûches qu'ils

ont à surmonter. Par la même occasion, les chercheurs voulaient aussi connaître l'état du dossier de l'éthique dans la fonction publique québécoise.

Le cœur de l'*Enquête terrain sur le réseau des répondants en éthique du Gouvernement du Québec* consistait en des entrevues verbales et semi-directives réalisées avec les répondants. Ces entrevues étaient supportées par un questionnaire électronique qui permettait de compléter les cinq questions principales. Toutes les réponses fournies par les répondants ont été analysées par les chercheurs. Dix-neuf répondants en éthique (sur un groupe de 76) ont accepté d'être rencontrés; dix provenaient d'organismes gouvernementaux (52 %) et neuf de ministères (48 %). Les entrevues ont eu lieu entre le 3 et le 25 mars 2003.

La grille d'entrevue soumise aux participants était structurée autour de cinq grands thèmes, chaque question principale étant accompagnée d'une ou de plusieurs sous-questions. Les thèmes étaient les suivants : 1) La perception de l'éthique (la définition donnée aux concepts reliés à l'éthique); 2) L'état du dossier de l'éthique dans la fonction publique québécoise et dans l'organisation (l'évolution du dossier de l'éthique gouvernementale, les aspects positifs et les améliorations à apporter, les écueils ou les défis à surmonter); 3) La fonction de répondant en éthique (le rôle d'un répondant en éthique et ses besoins); 4) Le lien entre l'éthique et la modernisation de l'administration publique (où en est l'organisation en matière de modernisation et quels sont les liens avec la démarche en éthique); 5) Les risques en matière d'éthique (les principaux risques en matière de gestion des comportements auxquels l'organisation et la fonction publique doivent faire face).

Soixante-seize questionnaires électroniques ont ensuite été distribués dans les ministères et les organismes gouvernementaux. Sur ce nombre, 35 ont été complétés : sept de ces répondants travaillent dans un ministère (20 %), mais la grande majorité, soit 28 répondants, occupent un poste dans un organisme gouvernemental (80 %).

L'étude a permis de constater qu'il y a une convergence certaine au niveau de la définition de l'éthique en tant que processus délibératif au sein du réseau des répondants. Il n'existe plus, comme jadis, de confusion majeure entre l'éthique et la déontologie. Elle a également permis de comprendre que les répondants n'ont pas uniquement assimilé la distinction des concepts et des modes de régulation des comportements, mais qu'ils ont de surcroît saisi l'importance que cette nouvelle logique de raisonnement acquiert dans la pratique quotidienne de leur organisation. Ainsi, la majorité

d'entre eux affirment avec conviction qu'il devient de plus en plus important de se référer à l'éthique dans les organisations gouvernementales.

Sur le rôle des répondants, deux grandes tendances se dégagent. Les plus enthousiastes conçoivent leur fonction comme un instrument important qui vise à aider les gestionnaires de l'organisation qui se sentent vulnérables dans un contexte de décision difficile. D'autres, délégués de facto dans ce rôle par leur direction, expriment un désarroi certain à l'égard du rôle précis qu'ils devraient jouer.

Il ne fait aucun doute qu'il y a consensus sur les besoins que les répondants ont à l'égard des outils de travail (guides, veille, contenu de formation, etc.) qui leur permettraient de mieux remplir leurs tâches. Une majorité croit que le réseau devrait se donner une stratégie pour que ces outils soient commandés en commun afin de minimiser les dépenses et d'augmenter la cohérence de la démarche gouvernementale. Il se dégage d'ailleurs une nette volonté d'accroître l'efficacité du réseau pour que tous ses membres puissent l'utiliser comme plate-forme de transfert et de partage des connaissances. En ce sens, la plupart des répondants s'entendent pour dire que le réseau des répondants est un dispositif important dans l'infrastructure éthique du gouvernement.

C'est pourquoi, au demeurant, les répondants font part d'une réelle frustration à l'égard du temps dont ils disposent pour se consacrer à l'éthique. Beaucoup déplorent que ce dossier ait été trop souvent délégué à des gens en plus de leurs mandats de base.

Enfin, la recherche permet de conclure qu'il existe un faible lien entre la mise en chantier des politiques de modernisation et le déploiement d'une éthique gouvernementale. Les répondants sont convaincus que les deux dossiers gagneraient à être rapprochés.

Trois outils complètent la note de recherche *Enquête terrain sur le réseau des répondants en éthique du Gouvernement du Québec* (disponible sur le site: www.enap.ca/ethiquepublique): le livre *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique* (Éditions Liber), des troussees de formation livrées au Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor et un Guide d'éthique organisationnel.

Note

¹ Voir notamment OCDE. 2000. *Renforcer l'éthique dans les services publics : les mesures des pays de l'OCDE*. Paris, 343 pages.

RÉFÉRENCES

DISPONIBLES À LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ENAP

Nicholson-Crotty, S. « The Politics and Administration of Privatization: Contracting Out for Corrections Management in the United States », *Policy Studies Journal*, vol. 32, n° 1, p. 41, February 2004.

Inwood, G. J. « Public administration, management reform and financial management », *Understanding canadian public administration*. Toronto, Pearson Education Canada, 2003, p. 305-336.

Olivé-Paul, Emmanuelle. « Les NTIC au coeur de la modernisation de l'État » in *L'expansion management review*, no. 111, décembre 2003, p. 97-102.

Ilcan, S., D. O'Connor et M. L. Oliver. « Contract governance and the canadian public sector » in *Relations industrielles*, vol. 58, n° 4.

Aggeri, F., F. Pallez. « Restructurations industrielles et mondialisation : une reconversion aussi pour l'État? », *Politiques et management public*, vol. 21, no. 2, juin 2003, pp. 83- 101.

Lévesque, B., « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État » in *Annals of public & cooperative economics*, vol. 74, no. 4, pp. 489-514.

DISPONIBLES SUR INTERNET

RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Éthiopie ■ Un programme de la Banque mondiale pour les services publics
http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&e...

Inde ■ Performance et imputabilité du gouvernement de l'Andhra Pradesh
<http://www.ideas-int.org/Documents/Andhra%20Pradesh%20edited.doc>

GESTION DES ORGANISATIONS ET PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

États-Unis ■ L'application de la loi sur le E-gouvernement
<http://www.whitehouse.gov/omb/egov/>

GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Canada ■ Stratégie de gestion de la dette pour l'exercice 2004-2005
<http://www.fin.gc.ca/news04/04-026f.html>

DROIT ADMINISTRATIF ET ÉTHIQUE PUBLIQUE

Afrique du Sud ■ La Commission de la fonction publique face à la corruption
<http://www.psc.gov.za/>

GESTION DES SYSTÈMES DE SANTÉ

Australie ■ La relation entre obésité et mauvaise santé
<http://www.aihw.gov.au/media/2004/mr040304.html>

France ■ Les principaux instruments de la politique hospitalière
http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/hospitaliere/index.shtml

GESTION DES SYSTÈMES D'ÉDUCATION

Nouvelle-Zélande ■ Les grands bénéfices d'une politique éducative
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2004/twp04-04.pdf>

GOVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE

Royaume-Uni ■ La délocalisation des services administratifs en dehors du Grand Londres
http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/lyons/cons...

Union Européenne ■ La politique régionale européenne
http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/27/index_fr.htm

RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET INTERNATIONALES

Balkans ■ La Serbie et la Croatie après les élections
<http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy084.html>

Canada ■ La nouvelle Amérique du Nord
http://www.ccmd-ccg.gc.ca/Research/publications/pdfs/nnAme_f.pdf

Préparé par Alain Gagnon, Service des bibliothèques-ENAP et Nicolas Charest, L'Observatoire de l'administration publique-ENAP

Si vous désirez obtenir de plus ample information, contactez Nicolas Charest à : nicolas_charest@enap.ca

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. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* 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.ca

Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : www.enap.ca/observatoire

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

VIGIE

DEPOT LEGAL

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU QUEBEC

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU CANADA

ISSN 1708-7252

