

**SYNTHÈSE SUR LE
DÉVELOPPEMENT DE LA
RECHERCHE EN ÉTHIQUE
PUBLIQUE AUX
ÉTATS-UNIS ET EN
EUROPE**

NOTE DE RECHERCHE

THOMAS SCAPIN

Décembre 2014
Université Lyon 2 - Sciences Po Lyon

**INSTITUT
D'ÉTHIQUE
APPLIQUÉE
(IDÉA)**



**UNIVERSITÉ
LAVAL**

**SYNTHÈSE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE EN ÉTHIQUE
PUBLIQUE AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE**

Thomas Scapin

Doctorant rattaché au Laboratoire Triangle (UMR-CNRS 5206)

Université Lyon 2 - Sciences Po Lyon

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2015

ISBN : 978-2-924295-09-0

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2015

1 - L'émergence de l'éthique de l'administration et du secteur public aux États-Unis et en Europe

a) *L'administrative ethics américaine*

L'affirmation de l'éthique administrative aux États-Unis en tant que champ d'étude académique à part entière, c'est-à-dire structuré autour de chercheurs, d'ouvrages et de cours universitaires spécialisés¹ remonte au « milieu des années 1970 »². Néanmoins, l'intérêt pour la question de l'éthique des institutions et des agents publics apparaît dès la fin du XIXe siècle à travers l'action du mouvement progressiste contre la corruption politique, notamment dans les grandes villes. Celui-ci dénonce alors les liens étroits existant entre le personnel politique et des intérêts économiques puissants (voire mafieux) et entend défendre les valeurs héritées de la révolution américaine³. Le moyen de sauvegarder l'éthique publique passe ainsi selon les tenants du Progressisme tels que Woodrow Wilson par l'établissement d'une administration publique organisée de manière scientifique et fondée sur le respect de la hiérarchie⁴ et de procédures précises ainsi que sur le principe du mérite⁵. C'est chose faite en 1883 avec l'adoption du *Pendleton Civil Service Act* visant à mettre fin aux dérives du système des dépouilles et à instaurer une fonction publique fédérale professionnelle et neutre politiquement. Il faut cependant préciser qu'un tel fonctionnement est avant tout garant selon les Progressistes d'une plus grande efficacité de l'activité bureaucratique, considérée comme « la caractéristique principale du bon gouvernement »⁶. L'intérêt particulier pour l'éthique des fonctionnaires demeure alors très limité puisqu'ils sont généralement vus comme des personnes d'un « caractère moral et d'une intégrité élevés »⁷.

L'interrogation sur l'éthique publique connaît un nouveau développement à partir du milieu des années 1930 dans le cadre du fameux débat opposant Carl Friedrich et Herman Finer sur le contrôle des fonctionnaires. Le premier met en effet l'accent sur la pertinence et l'importance de « contrôles internes »⁸ relevant des valeurs et de l'éthique professionnelle pour garantir la responsabilité des individus. À l'inverse, Finer souligne la « nécessité d'un contrôle politique de l'administration »⁹ passant par un arsenal législatif et réglementaire extérieur. Quelques articles et ouvrages sont apparus dans le sillage de ce débat de manière assez épisodique des années 1940 jusqu'au milieu des années 1960. On

¹ COOPER Terry, "The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States", in Cooper Terry (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York, 2nd ed., Marcel Dekker Inc., 2001, p. 1

² COOPER Terry, "Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort", *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 4, Jul. - Aug., 2004, p. 395

³ LASCOUMES Pierre, *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 115

⁴ COHEN Steven & EIMICKE William, "Trends in 20th century United States Government Ethics", Draft, February, 19 1998, p.2; <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/ethiclsur1.pdf> consulté le 31/08/14

⁵ COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 3

⁶ *Ibid.*, p. 2; traduction T. Scapin

⁷ MENZEL Donald, « Ethics Management in Public Organizations », in Cooper Terry (ed.), *Op. cit.*, 2001, p. 356

⁸ COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 5

⁹ *Loc. cit.*

peut citer en exemple les travaux de Wayne Leys (1943¹⁰, 1952¹¹), Paul Appleby (1952¹²) ou bien encore Robert Golembiewski (1962¹³, 1965¹⁴) qui portent notamment sur ce qui doit constituer le fondement d'une éthique de l'administration publique, que ce soit la philosophie¹⁵ (Leys), les « valeurs démocratiques »¹⁶ (Appleby) ou bien les valeurs « juéo-chrétiennes »¹⁷ (Golembiewski).

Il faut attendre la fin des années 1960 et le développement de la « New Public Administration »¹⁸ pour voir la réflexion sur l'éthique administrative croître de façon importante et plus systématique. Ce courant de pensée trouve son origine dans une conférence de « jeunes »¹⁹ chercheurs et praticiens en administration publique tenue en septembre 1968 au site de conférence Minnowbrook de l'Université Syracuse »²⁰. Alors que la société américaine de l'époque connaît de fortes perturbations sociales, avec par exemple le mouvement étudiant contre la Guerre du Vietnam ou celui de défense des droits civiques des Afro-Américains, les participants à la conférence expriment aussi la « crise de sens »²¹ qui touche selon eux l'activité administrative et son étude. L'accent est mis sur la nécessité d'en finir avec l'idée si chère aux Progressistes de neutralité, à la fois des fonctionnaires grâce à la stricte séparation politique-administration mais aussi de la science à travers l'adhésion au positivisme. Les auteurs de la New Public Administration reconnaissent au contraire le « pouvoir discrétionnaire »²² inéluctable des agents publics au sein du policy-making. Il s'agit donc d'initier un véritable « changement de paradigme »²³ qui, selon Dwight Waldo, va dans la direction de la « théorie normative, la philosophie, le souci pour la question sociale et l'activisme »²⁴.

¹⁰ LEYS Wayne A. "Ethics and administrative discretion, *Public Administration Review*", 3, 1943 pp. 10-23

¹¹ LEYS Wayne A., *Ethics for Policy Decisions : The Art of Asking Deliberative Questions*, Prentice Hall, Englewood Cliff, New Jersey, 1952

¹² APPLEBY Paul H., *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1952

¹³ GOLEMBIEWSKI Robert T., "Organization as a Moral Problem", *Public Administration Review*, 22, 1962, pp. 51-58

¹⁴ GOLEMBIEWSKI Robert T., *Men, Management and Morality : Toward a New Organizational Ethic*, New Brunswick, New Jersey Transactions Publishers, 1965

¹⁵ COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 6

¹⁶ *Ibid.*, p. 9

¹⁷ *Ibid.*, p. 10

¹⁸ MARINI Franck (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Pennsylvania, Chandler Publishing Co., 1971

¹⁹ Dwight Waldo, titulaire de la Chaire en Affaires publiques de l'Université Syracuse à l'époque et « sponsor » de l'événement, souligne avoir requis volontairement du comité d'organisation de sélectionner de jeunes chercheurs et praticiens en administration publique (trente-cinq ans ou moins) ayant été recommandés par leurs pairs. Cf. WALDO Dwight, "Foreword", in Marini Franck (ed.), *Op. cit.*, p. xv

²⁰ WALDO Dwight, "Foreword", in Marini Franck (ed.), *Op. cit.*, p. xiii; traduction T. Scapin

²¹ LA PORTE Todd R., "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization", in Marini Franck (ed.), *Op. cit.*, p. 20

²² DENHARDT Kathryn G., "The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics", *Public Administration Review, Special Issue: Minnowbrook II. Changing Epochs of Public Administration*, vol. 49, n. 2, Mar.-Apr., 1989, p. 190

²³ KRONENBERG Philipp S., "The Scientific and Moral Authority of Empirical Theory of Public Adm", in Marini Franck (ed.), *Op. cit.*, p. 195

²⁴ WALDO Dwight, *Op. cit.*, p. xvi; traduction T. Scapin

Conférences et discussions se caractérisent ainsi par l'attention accordée aux valeurs²⁵, notamment celles personnelles des fonctionnaires dont l'autonomie²⁶ est réaffirmée. C'est la moralité de ces derniers qui garantit pour ces auteurs l'intégrité de l'action publique²⁷. Il faut par ailleurs souligner l'accent mis par ce courant sur la valeur d'équité sociale. Cela s'explique par l'influence²⁸ très importante de la pensée de John Rawls²⁹ sur les penseurs de la New Public Administration, comme le confirme la publication en 1974 dans la *Public Administration Review* des actes d'un symposium intitulé « Social Equity and Public Administration »³⁰. Les contributions de Michael Harmon³¹ et David Hart³² notamment marquent la volonté de ces chercheurs d'appliquer à l'administration publique les principes rawlsiens de justice sociale et d'en faire les fondements d'une nouvelle éthique pour les fonctionnaires. Si le principe d'équité sociale n'a pas été retenu³³ par la suite comme le fondement pertinent de l'éthique administrative, Terry Cooper souligne néanmoins le rôle décisif qu'a joué le courant de la New Public Administration dans l'émergence de celle-ci en tant que champ d'étude à part entière. L'idée de « discrétion administrative »³⁴ a en effet été reprise comme « point de départ »³⁵ à l'analyse spécialisée de l'éthique de l'administration publique qui s'affirme notamment avec les articles et ouvrages³⁶ de John Rohr à la fin des années 1970.

Avant de revenir plus en détails sur le contenu et les différentes questions qui sont au cœur de la littérature en éthique publique, il est nécessaire de souligner le rôle joué par l'American Society for Public Administration (ASPA) dans l'émergence et l'institutionnalisation de ce « sous-champ »³⁷ des études sur l'administration publique. Outre l'importance de sa revue *Public Administration Review* qui dès sa création en 1940 sert de support privilégié aux articles sur le sujet, l'établissement en 1976 du premier « Professional Standards and Ethics Committee »³⁸ a permis d'instaurer une discussion régulière entre chercheurs en matière d'éthique. Le travail d'élaboration d'un code d'éthique pour l'ASPA démarré au début des années 1980 et son adoption finale en 1984

²⁵ FRIEDLAND Edward, "The pursuit of relevance", in Marini Franck (ed.), *Op. cit.*, p. 48

²⁶ WHITE Jr. Orion F., "Social Change and Administrative Adaptation", in Marini Franck (ed.), *Op. cit.*, p. 66

²⁷ Cf. COHEN Steven & EIMICKE William, *Op. cit.*, p.6

²⁸ Cf. COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 12

²⁹ Son ouvrage majeur, *Théorie de la justice*, est justement publié à la même époque, en 1971 pour sa première édition.

³⁰ FREDERICKSON George H., "Introductory Comments", *Public Administration Review*, vol. 34, n. 1, Jan.- Feb. 1974, p. 1

³¹ HARMON Michael M., "Social Equity and Organizational Man: Motivation and Organizational Democracy", *Public Administration Review*, vol. 34, n. 1, Jan.- Feb. 1974, pp. 11-18

³² HART David K., "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator", *Public Administration Review*, vol. 34, n. 1, Jan.- Feb. 1974, pp. 3-11

³³ Cf. COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 12

³⁴ ROHR John, "The Study of Ethics in the PA Curriculum", *Public Administration Review*, vol. 36, n. 4, Jul.-Aug. 1976, p. 398

³⁵ Loc. cit. & COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 15

³⁶ Cf. ROHR John, *Ethics for Bureaucrats : An Essay on Law and Values*, New York, Marcel Dekker Inc., 1978 & COOPER Terry, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, New York, Port Washington, Kennikat, 1982

³⁷ COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 1

³⁸ *Ibid.*, p. 13

ont ensuite servi à « institutionnaliser et légitimer l'éthique administrative »³⁹ en tant que champ d'analyse pertinent.

Cette dynamique est aussi visible à travers l'augmentation importante des sessions et présentations individuelles dédiées à cette question lors des conférences annuelles de l'ASP. Par exemple, les présentations individuelles en la matière sont passées d'« environ quatre en 1940 à une moyenne de plus de vingt par an »⁴⁰ au cours de la décennie 1990. La première conférence nationale dédiée à l'éthique administrative et intitulée « Ethics in Government : An Intricate Web »⁴¹ a par ailleurs eu lieu à Washington en 1989. L'ancrage institutionnel de l'éthique administrative s'est finalement confirmé en 1997-1998 avec la création de la « Section on Ethics » en tant que « division permanente de l'ASP »⁴², et l'édition sur une base trimestrielle par ses membres de la nouvelle revue spécialisée *Public Integrity*.

b) Le développement d'un réseau de recherche européen sur l'éthique et l'intégrité du secteur public

Parmi les nombreux développements à travers le monde qu'a connu la recherche en éthique publique, il faut noter l'apparition au début des années 2000 d'un réseau européen centré sur ce sujet. Celui-ci est tout particulièrement intéressant car il s'inspire de façon directe des activités menées outre-Atlantique, la recherche américaine ayant servi de référence majeure à la fois intellectuelle et organisationnelle pour ces experts européens. Ces derniers forment à la fin de 2002 le « Groupe d'Etude sur l'Éthique et l'Intégrité de la Gouvernance »⁴³ qui est rattaché au Groupe Européen d'Administration Publique (GEAP). Sa première réunion officielle a lieu au cours de la conférence annuelle du GEAP à Oeiras au Portugal en 2003. Dirigé par un comité exécutif et deux coprésidents, initialement⁴⁴ Leo Huberts de l'Université libre d'Amsterdam et Jeroen Maesschalck de l'Université catholique de Louvain⁴⁵, la mission principale de ce groupe d'étude est de constituer « sur le long terme un réseau ayant pour but de stimuler la recherche sur l'intégrité et l'éthique du secteur public en Europe »⁴⁶.

Trois autres objectifs principaux sont poursuivis par les membres du groupe, à savoir : établir une « coopération systématique et étroite »⁴⁷ avec les autres réseaux, en particulier la section sur l'éthique de l'ASP ; faire de l'éthique et l'intégrité publiques un champ d'étude important de la recherche européenne en administration publique ; et enfin fournir une expertise aux professionnels du secteur public⁴⁸. Dans ce but, un site internet

³⁹ Ibid., p. 15

⁴⁰ Ibid., p. 25

⁴¹ Loc. cit.

⁴² Ibid., p. 29

⁴³ EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, *Progress Report*, January 2007, p. 1

⁴⁴ Huberts et Maesschalck ont co-présidé le groupe de 2003 à respectivement 2010 pour le premier et 2011 pour le second. Ce sont désormais Gjalte de Graaf (Université libre d'Amsterdam) et Michael Macaulay (Teesside University) qui assurent cette fonction pour le nouveau « Groupe d'Etude sur la Qualité et l'Intégrité de la Gouvernance ». Cf. <http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/management>

⁴⁵ Il s'agit de la KU Leuven, l'université néerlandophone située en Flandre, à ne pas confondre avec l'Université catholique de Louvain (UCL) situé à Louvain-la-Neuve en Wallonie.

⁴⁶ EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, *Op. cit.*, p. 1 ; traduction T. Scapin

⁴⁷ Loc. cit.

⁴⁸ Cf. <http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/studygroup>; consulté le 04/09/14

dédié et une mailing liste⁴⁹ ont été institués en vue de favoriser la communication interne et externe du réseau, en plus des conférences annuelles organisées dans le cadre du GEAP. Chercheurs européens et américains se sont par ailleurs étroitement associés⁵⁰ en vue d'organiser conjointement des conférences internationales sur l'éthique de l'administration et du secteur public. La première, intitulée « Ethics and Integrity of Governance : A Transatlantic Dialogue »⁵¹ s'est tenue à Louvain du 2 au 5 juin 2005, puis a été suivie en juin 2007 à Washington du « Transatlantic Workshop on Ethics and Integrity »⁵² portant sur les « New Concepts, Theories and Methods in the Study of Ethics and Integrity of Governance ». Enfin, du 28 au 30 mai 2009 a eu lieu à l'Université libre d'Amsterdam le « First Dialogue on Ethical and Effective Governance »⁵³.

Il faut préciser cependant que cette collaboration transatlantique entre réseaux experts n'empêche pas l'existence de différences importantes dans l'approche retenue pour aborder l'éthique et l'intégrité publiques. Cette distinction dans le vocabulaire marque justement le cœur de l'opposition entre auteurs américains et européens. Ces derniers tendent à privilégier le terme « intégrité » qui correspond selon eux à un « précepte organisationnel »⁵⁴ relatif à la compétence, au professionnalisme, à la volonté de « faire les choses bien »⁵⁵. L'intégrité n'a pas dans cette perspective la dimension normative que certains de leurs collègues américains confèrent au terme « éthique ». De manière plus pragmatique, Jeroen Maesschalck explique préférer parler pour sa part de gestion de l'« intégrité » dans la mesure où cela lui permet d'intégrer sa recherche plus facilement au sein de littérature anglophone internationale et dans le « contexte de travail plus large des organisations internationales »⁵⁶. Un autre avantage selon lui de l'usage de ce terme tient au fait qu'il correspond à une perspective de gestion plus vaste que la simple approche légale traditionnelle. Afin de bien saisir ce qu'il entend par là, il est nécessaire de revenir brièvement sur l'évolution du contenu de la recherche en éthique de l'administration et du secteur public.

⁴⁹ EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, *Op. cit.*, p. 2

⁵⁰ La relation entre les deux groupes a une existence formelle grâce à la participation d'un membre du groupe européen, Emile Kolthoff (Université libre d'Amsterdam), au comité exécutif de la Section sur l'éthique de l'ASPAA ; Cf. EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, *Op. cit.*, p. 1

⁵¹ EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, *Op. cit.*, p. 3

⁵² Cf. <http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/studygroup>; consulté le 04/09/14

⁵³ Cf. <http://www.fsw.vu.nl/en/departments/governance-studies/global-dialogue/programme/index.asp>

⁵⁴ COX III Raymond W., RHODES Terrel, HUBERTS Leo & KOLTHOFF Emile, « Introduction », in Cox III Raymond W. (ed.), *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases*, Armonk, New York, ME Sharpe, 2009, p. viii

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ MAESSCHALCK Jeroen, « Une politique d'intégrité dans l'administration : comment dépasser les bonnes intentions ? », *Pyramides*, n°16/1, 2008/2, p. 19

2 - Le contenu de la littérature sur l'éthique publique et ses évolutions

a) Un aperçu général

Si l'on s'intéresse en premier lieu à la méthode utilisée dans l'analyse de l'éthique publique, on peut remarquer que les travaux américains dans les années 1980 et 1990 sont principalement théoriques et conceptuels. Ancrés dans la philosophie et la théorie politique, ils s'inscrivent dans le sillage de la New Public Administration en délaissant la plupart du temps les méthodes des sciences sociales, en particulier les approches quantitatives⁵⁷. Ces auteurs adoptent de même une perspective très normative⁵⁸ voire prescriptive. C'est notamment le cas dans une série d'ouvrages⁵⁹ publiée à la fin des années 1980 et au début des années 1990 proposant des « cadres exhaustifs »⁶⁰ afin de traiter de l'impact du contexte organisationnel sur l'éthique dans les organisations publiques. Le développement d'études empiriques semble néanmoins avoir progressé à partir de la fin des années 1990 comme l'a montré Donald Menzel après avoir passé en revue les articles de recherche sur le sujet publiés dans dix revues américaines majeures entre 1999 et 2004⁶¹.

Une étude similaire et directement inspirée de celle de Menzel a été menée par Alan Lawton et Alan Doig concernant les articles de langue anglaise publiés entre 1999 et 2003 dans les principales revues européennes portant à la fois sur l'éthique mais aussi la corruption dans le secteur public⁶². Pour ce qui est de l'éthique publique, on retrouve la même tendance qu'initialement aux Etats-Unis à s'intéresser en priorité aux problèmes de théorie et de définition⁶³. Là aussi le développement de travaux plus empiriques est vu comme une nécessité bien qu'un important travail de clarification méthodologique⁶⁴ reste à réaliser au préalable. Certains articles montrent néanmoins que la recherche empirique semble avoir gagnée du terrain en Europe au milieu des années 2000, en particulier concernant l'impact sur l'éthique et l'intégrité des fonctionnaires⁶⁵ des réformes inspirées par le New Public Management (NPM).

Concernant le contenu même de la recherche en éthique publique, on peut constater dès ses débuts une grande diversité quant aux thématiques et questions abordées. Terry Cooper identifie dans la littérature américaine des années 1980 et 1990 sept thèmes diffé-

⁵⁷ Cf. COX III Raymond W., RHODES Terrel, HUBERTS Leo & KOLTHOFF Emile, *Op. cit.*, p. viii

⁵⁸ Loc. cit.

⁵⁹ Cf. DENHARDT Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, New York, Greenwood Press, 1988; BOWMAN James S. (ed.), *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991; GORTNER Harold F., *Ethics for Public Managers*, New York, Praeger, 1991 & LEWIS Carol W., *The Ethics Challenge in Public Service*, San Francisco, Jossey-Bass, 1991

⁶⁰ COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 17

⁶¹ Cf. MENZEL Donald, "Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment", *Public Integrity*, vol. 7, n. 2, Spring 2005, p. 162

⁶² Cf. LAWTON Alan & DOIG Alan, "Research Ethics for Public Service Organizations: The view from Europe", *Public Integrity*, vol. 8, n. 1, Winter 2005-6, p. 12

⁶³ Loc. cit.

⁶⁴ Cf. DE GRAAF Gjalte & VAN DER WAL Zeger, "Introduction: The Need for Methodological Rigor and Diversity in Administrative Ethics", *Symposium Research Methods in Administrative Ethics: Perspectives and Techniques*, Amsterdam, 2009, p. 2

⁶⁵ Cf. KOLTHOFF Emile, *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007

rents qui sont: « citoyenneté et théorie de la démocratie, éthique de la vertu, réflexion sur les fondements et la tradition constitutionnelle, contexte organisationnel, éducation à l'éthique, perspectives et théorie philosophiques et développement moral cognitif »⁶⁶. Donald Menzel a pour sa part mis en lumière cinq thématiques reliées entre elles pour la recherche aux Etats-Unis du début des années 2000 : « prise de décision éthique et développement moral, lois sur l'éthique et agences de régulation, performance organisationnelle, gestion de l'éthique et environnement éthique »⁶⁷. De façon similaire, Lawton et Doig montrent que les travaux européens portant sur l'éthique publique demeurent très diversifiés dans leur contenu, se concentrant par exemple sur « l'éthos du service public »⁶⁸, la question de la « confiance »⁶⁹ dans les agents et les institutions publiques, le « comportement individuel »⁷⁰ des professionnels ou bien encore l'importance du « contexte »⁷¹ sur les enjeux éthiques.

Il convient enfin de remarquer que le thème des valeurs publiques semble avoir connu lui aussi un développement important dans les années 2000, en rapport avec la réflexion sur la bonne gouvernance⁷². Cette dernière expression implique en effet un élargissement dans « la portée de l'évaluation de la performance publique »⁷³ à travers la prise en compte d'un éventail plus grand de valeurs considérées comme pertinentes pour le fonctionnement du secteur public. L'interrogation porte alors sur la possibilité de concilier⁷⁴ des valeurs telles que l'intégrité et l'efficacité en vue de garantir la légitimité de l'activité administrative. Ceci étant dit, une problématique nous intéresse plus particulièrement parmi l'ensemble des thèmes abordés par la recherche en éthique publique. Il s'agit du travail mené à la fois aux Etats-Unis et en Europe sur la régulation des conduites, le contexte et la performance organisationnels, que l'on peut regrouper de manière rapide et synthétique sous la rubrique plus large de « gestion de l'éthique »⁷⁵ (« ethics management »).

b) L'exemple de la gestion de l'éthique

Le problème de la gestion de l'éthique dans les organisations publiques est l'une des thématiques les plus anciennes et les plus centrales des réflexions en éthique publique. Elle est notamment au cœur des ouvrages précurseurs que sont *Ethics for Bureaucrats* (1978) de John Rohr et *The Responsible Administrator* (1982) de Terry Cooper. Mais la gestion de l'éthique va s'imposer véritablement comme une question incontournable⁷⁶ à la fin des années 1980 et au début des années 1990 avec la publication des ou-

⁶⁶ COOPER Terry, *Op. cit.*, 2001, p. 17; traduction T. Scapin

⁶⁷ MENZEL Donald, *Op. cit.*, 2005, p. 148; traduction T. Scapin

⁶⁸ LAWTON Alan & DOIG Alan, *Op. cit.*, p. 12

⁶⁹ *Ibid.*, p. 17

⁷⁰ *Ibid.*, p. 18

⁷¹ *Ibid.*, p. 20

⁷² Cf. DE GRAAF Gjalte & VAN DER WAL Zeger, "Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness", *The American Review of Public Administration*, 2010, vol. 40, n. 6, p. 624

⁷³ *Loc. cit.*

⁷⁴ Cf. *Ibid.*, p. 625

⁷⁵ Pour plus de facilité, l'expression "gestion de l'éthique" englobe ici sans distinction les termes « éthique » et « intégrité ».

⁷⁶ Cf. COOPER Terry, "Public Administration Ethics: Theory and Praxis in the United States of America", *Asian Journal of Public Administration*, vol. 14, n. 1, June 1992, p. 84

vrages⁷⁷ de Kathryn Denhardt, James Bowman, Harold Gortner et Carol Lewis offrant des cadres plus globaux pour traiter de cet enjeu. Bien qu'assez hétérogène quant à l'approche et la visée retenue par chaque auteur, cette série de livres s'avère intéressante car elle marque un déplacement général de la perspective. La recherche tend désormais à mettre l'accent non plus sur la responsabilité individuelle mais sur l'impact de la « structure et la culture organisationnelles »⁷⁸ sur l'éthique des fonctionnaires.

La nouveauté et la particularité de la gestion de l'éthique des années 1990 résident dans la manière qu'ont les spécialistes de l'envisager comme un « effort consistant et systématique de promouvoir des organisations éthiques »⁷⁹. On peut d'ailleurs essayer de résumer les propositions sur lesquelles se fonde la gestion de l'éthique depuis cette époque et qui semblent encore partagées par l'ensemble des experts. Tout d'abord et comme il a déjà été dit, les agents du secteur public ne peuvent pas être totalement neutres⁸⁰ dans l'exercice de leurs fonctions et disposent d'une capacité d'action qui leur est propre⁸¹. Les individus ne possèdent pas non plus un sens de l'éthique naturel ou qu'ils auraient acquis dans l'enfance au cours de leur éducation⁸² et qui serait ensuite immuable et infaillible. Au contraire, l'éthique d'après ces auteurs peut être enseignée et apprise par des adultes⁸³, et constitue plus généralement une « matière qui peut être gérée »⁸⁴. Elle nécessite pour cela un soutien continu⁸⁵ des personnes et ne peut se baser sur des actions ponctuelles mais requiert un engagement sans cesse renouveler de tous les membres de l'organisation, en particulier de la direction⁸⁶.

La mise en œuvre dans les faits de ces hypothèses repose sur un modèle présenté initialement par John Rohr en 1978 distinguant entre ce qu'il nomme une approche « low road » et une approche « high road »⁸⁷ de gestion de l'éthique. Cette distinction est reprise dans les années 1990 par des auteurs comme Stuart Gilman notamment qui parle plutôt de « compliance approach » et d'« integrity approach »⁸⁸, ce que l'on peut désigner en français par « approche contrôlante » et « approche stimulante »⁸⁹. Cette distinction consiste en fait en une reprise de l'opposition entre Friedrich et Finer⁹⁰ sur les contrôles internes et externes. L'approche stimulante met l'accent sur le « contrôle interne »⁹¹ exercé par le

⁷⁷ Cf. DENHARDT Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, *Op. cit.*; BOWMAN James S. (ed.), *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, *Op. cit.*; GORTNER Harold F., *Ethics for Public Managers*, *Op. cit.*; LEWIS Carol W., *The Ethics Challenge in Public Service*, *Op. cit.*

⁷⁸ COOPER Terry, *Op. cit.*, June 1992, p. 86

⁷⁹ MENZEL Donald, *Op. cit.*, 2001, p. 355

⁸⁰ Cf. *Ibid.*, p. 362

⁸¹ Cf. MAESSCHALCK Jeroen, « Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum », *Public Integrity*, vol. 7, n. 1, Winter 2004-5, p. 36

⁸² Cf. MENZEL Donald, *Op. cit.*, 2001, p. 363

⁸³ *Loc. cit.*

⁸⁴ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2008, p. 16

⁸⁵ Cf. *Ibid.*, p. 362

⁸⁶ Cf. *Ibid.*, p. 363

⁸⁷ Cf. ROHR John, *Ethics for Bureaucrats : An Essay on Law and Values*, New York, Marcel Dekker Inc., 1978

⁸⁸ Cf. GILMAN Stuart C., « Public Sector Ethics and Government Reinvention: Realigning Systems to Meet Organizational Change », *Public Integrity*, 1999, vol. 1, n. 2, pp. 175–192.

⁸⁹ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2008, p. 23

⁹⁰ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 22

⁹¹ *Loc. cit.*

fonctionnaire sur lui-même grâce notamment à sa capacité à juger de manière autonome en faisant référence à des valeurs ; à l'inverse l'approche contrôlante tend à privilégier les contrôles externes fondés sur des « règles et procédures formelles et détaillées »⁹². Cependant, Gilman souligne que ces deux approches ne sont pas à considérer comme exclusives l'une de l'autre mais s'avèrent plutôt être « deux types idéaux à chaque extrémité d'un continuum »⁹³.

Une remarque intéressante s'impose après avoir dit cela. Malgré le recours nécessaire dans les faits à l'approche de conformité extérieure, la gestion de l'éthique vise en premier lieu non pas à « éviter les infractions graves »⁹⁴ mais à stimuler « la sensibilité et la conscience éthique »⁹⁵ des fonctionnaires afin qu'ils puissent résoudre des « dilemmes éthiques compliqués, où le comportement approprié n'est pas clairement apparent »⁹⁶. Cela confirme l'idée avancée par Yves Boisvert d'un « saut qualitatif »⁹⁷ de l'éthique publique dont la caractéristique essentielle réside dans l'usage de mécanismes d'autorégulation s'appuyant sur la réflexion et le jugement des professionnels. L'éthique publique se distingue en cela de l'approche classique de lutte contre la corruption centrée uniquement sur des instruments de contrôle et de répression. Plusieurs auteurs⁹⁸ soulignent d'ailleurs la séparation qui existe entre la littérature sur l'éthique publique et celle sur la corruption, chacune correspondant à des « traditions de recherche, des spécialistes et des centres d'intérêts différents »⁹⁹. Jeroen Maesschalck donne ainsi en exemple le refus de nombreux spécialistes en gestion de l'éthique d'avoir recours à des méthodes issues de la théorie économique se concentrant sur l'utilisation de la concurrence¹⁰⁰ pour combattre la corruption.

Il faut préciser cependant que ce rejet représente selon lui moins une différence d'approche qu'une réaction délibérée de certains de ces experts contre la « rhétorique individualiste du New Public Management »¹⁰¹. En effet, la mise en œuvre dans les années 1980 des idées néo-managériales sur l'administration publique a été à l'origine d'un retour en force¹⁰² des travaux en gestion de l'éthique du secteur public. Cela a même conduit à l'émergence récente d'une littérature spécialisée portant sur « l'impact des réformes de type NPM sur l'éthique des fonctionnaires »¹⁰³, qualifiée de manière univoque en anglais de « NPM-ethics literature »¹⁰⁴. La question a suscité de nombreux débats au sein même de la communauté des spécialistes en éthique publique, les avis se structurant autour de quatre positions dominantes : les pro-NPM, les défenseurs de l'administration

⁹² MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2008, p. 23

⁹³ MAESSCHALCK Jeroen, «The impact of NPM reforms on public servants' ethics: towards a theory», *Public Administration*, vol. 82, n. 2, 2004, p. 478; traduction T. Scapin

⁹⁴ *Ibid.*, p. 42

⁹⁵ MENZEL Donald, *Op. cit.*, 2001, p. 355

⁹⁶ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2008, p. 42

⁹⁷ BOISVERT Yves, *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : Quelle place pour l'éthique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 17

⁹⁸ Cf. MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 26

⁹⁹ LAWTON Alan & DOIG Alan, *Op. cit.*, p. 12

¹⁰⁰ Cf. MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 26

¹⁰¹ *Loc. cit.*

¹⁰² *Loc. cit.*

¹⁰³ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2004, p. 466; traduction T. Scapin

¹⁰⁴ *Loc. cit.*

wébérienne traditionnelle, les promoteurs de ce qu'on appelle le « New Public Service »¹⁰⁵, et enfin les partisans de la gestion de l'éthique.

Peu importe ici le détail de ces positions et les arguments de chacun¹⁰⁶ pour sauvegarder l'intégrité des fonctionnaires. Il convient simplement de remarquer que les partisans de la gestion de l'éthique semblent en général d'accord avec les pro-NPM pour reconnaître les « conséquences bénéfiques »¹⁰⁷ d'un secteur public plus « entrepreneurial »¹⁰⁸. Ils rejettent aussi le présupposé selon lequel l'introduction du NPM serait « intrinsèquement mauvais »¹⁰⁹ pour l'éthique publique, ce qui n'a pas été prouvé empiriquement par plusieurs études européennes¹¹⁰. Le rapprochement entre secteurs public et privé présente néanmoins toujours un danger potentiel de corruption et engendre un conflit entre systèmes de valeurs susceptible de susciter de nouveaux dilemmes¹¹¹ éthiques pour les agents publics. De tels dilemmes nécessitent donc d'après ces spécialistes la mise en place d'une politique de gestion de l'éthique adéquate en vue de « compléter » et « compenser »¹¹² les innovations managériales dans le secteur public. Il est important de noter au passage que c'est justement cette position qu'adopte l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) à partir du milieu des années 1990 dans ses rapports sur l'éthique du service public¹¹³.

L'importance de prendre en compte l'enjeu éthique afin d'assurer la légitimité des réformes du secteur public a finalement conduit les experts à mettre l'accent depuis le milieu des années 2000 sur le « déficit d'implémentation »¹¹⁴ en matière de gestion de l'éthique publique. On peut citer en exemple le travail de Jeroen Maesschalck proposant de dépasser le biais « déterministe »¹¹⁵ du continuum conformité-intégrité, c'est-à-dire entre les approches contrôlante et stimulante, qui consiste à considérer que « moins de conformité implique plus d'intégrité, et vice-versa »¹¹⁶. Son apport réside surtout dans le recours à la théorie culturelle de l'anthropologue Mary Douglas telle qu'elle a été appliquée en science politique, et en particulier au domaine de la gestion publique par Christopher Hood¹¹⁷. Ce dernier distingue en effet quatre « modèles d'interaction »¹¹⁸ ou styles de régulation des comportements possibles dans l'administration publique: « hiérar-

¹⁰⁵ DENHARDT Robert B. & VINZANT DENHARDT Janet, "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, vol. 60, n. 6, Nov. - Dec., 2000, pp. 549-559

¹⁰⁶ Cf. MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2004

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 468

¹⁰⁸ OSBORNE David & GAEBLER Ted, *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector. From Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagone*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, A William Patrick Book, 1992, p. 311

¹⁰⁹ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 28

¹¹⁰ Cf. KOLTHOFF Emile, HUBERTS Leo & VAN DEN HEUVEL Hans, « The ethics of New Public Management: is integrity at stake? », *Public Administration Quarterly*, vol. 30, n. 4, Winter 2007, pp. 399-439

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² *Ibid.*, p. 21

¹¹³ Cf. OCDE, *L'éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles*, Paris, Editions de l'OCDE, 1996 & OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public. Les mesures des pays de l'OCDE*, Paris, Editions de l'OCDE, 2000.

¹¹⁴ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2008, p. 18

¹¹⁵ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 27

¹¹⁶ *Loc. cit.*

¹¹⁷ Cf. HOOD Christopher, *The Art of the State. Culture, Rhetoric & Public Management*, New York, Oxford University Press, 1998

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 23

chique », « égalitariste », « individualiste » et « fataliste »¹¹⁹. Maesschalck met en lumière l'absence de prise en compte des styles de régulation individualiste et fataliste¹²⁰ par les spécialistes de gestion de l'éthique et prône donc d'améliorer l'usage du continuum conformité-intégrité en ayant recours à cette typologie régulatoire plus exhaustive.

Cela implique finalement de combiner en pratique¹²¹ l'approche basée sur les valeurs et l'approche basée sur les règles à travers un « exercice d'équilibre complexe et infini »¹²². De plus, le recours à cette typologie a pour avantage selon lui de mettre en lumière les instruments propres à la gestion de l'éthique ainsi que les « autres éléments organisationnels »¹²³ plus larges qui influent directement sur leur efficacité. Or ce modèle plus « systémique »¹²⁴ constitue justement l'ossature conceptuelle sous-jacente au fameux « cadre de gestion de l'intégrité »¹²⁵ qu'il a développé en collaboration avec l'OCDE. On peut d'ailleurs remarquer pour finir le choix fait par l'organisation internationale depuis le milieu des années 2000 de privilégier le terme « intégrité »¹²⁶ dans ses travaux afin de marquer l'évolution de la portée et du traitement de l'enjeu éthique dans le secteur public.

¹¹⁹ Ibid., p. 24

¹²⁰ Cf. MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 26

¹²¹ Cf. Ibid., p. 22

¹²² MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, 2008, p. 24

¹²³ MAESSCHALCK Jeroen, *Op. cit.*, Winter 2004-5, p. 36

¹²⁴ MAESSCHALCK Jeroen & BERTOK Janos, « Vers un cadre solide pour l'intégrité: instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », dans Boisvert Yves, *Ethique et gouvernance publique*, Montréal, Liber, 2011, p. 14

¹²⁵ Ibid., p. 15 ; Celui-ci fait référence à « l'ensemble des instruments en place à l'intérieur de [cet] organisme, en tenant compte de leur interdépendance, ainsi qu'aux processus et structures qui permettent de les mettre en application ».

¹²⁶ Cf. Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, pour le Comité de la gouvernance publique, « Forum mondial sur la gouvernance publique, Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », Paris, 27/04/2009, Unité Bibliothèque et Archives de l'OCDE, Centre des chercheurs externes, GOV/PGC/GF(2009)1, p. 10.