

**L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE
DANS LES MUNICIPALITÉS :
TORONTO, PHILADELPHIE,
TALLAHASSEE**

**PREMIÈRE PARTIE : CADRE
CONCEPTUEL ET
MÉTHODOLOGIQUE**

NOTE DE RECHERCHE

NICOLE MARCHAND

Institut d'éthique appliquée (IDÉA)
Université Laval

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



**UNIVERSITÉ
LAVAL**

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2010

ISBN : 978-2-924295-05-2

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2013

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
QU'EST-CE QU'UNE RÉFORME ÉTHIQUE ?	2
L'ENCADREMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS PAR LA JURIDICTION SUPÉRIEURE.....	2
L'ENCADREMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS PAR LES MUNICIPALITÉS	3
LES DONNÉES SUR LES RÉFORMES ÉTHIQUES MUNICIPALES.....	4
COMMENT DÉCRIRE UNE RÉFORME ÉTHIQUE ?	5
LES DISTINCTIONS DE L'ÉTHIQUE ORGANISATIONNELLE ET LEURS LIMITES	5
LA THÈSE DE STARK SUR L'INTERACTION DES NORMATIVITÉS	6
LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE	7
L'HYPOTHÈSE DE RECHERCHE	8
LES CAS DE RÉFORME ET LE CRITÈRE DES DONNÉES PUBLIQUES	9
<i>Le choix des cas</i>	9
<i>Les données publiques sur les dispositifs éthiques</i>	10
LES OUTILS DE TRAITEMENT DES DONNÉES	10
<i>La grille d'analyse des dispositifs éthiques et déontologiques</i>	10
<i>La grille d'analyse des dispositifs politiques</i>	11
<i>Les autres dimensions de l'analyse</i>	12
LA CATÉGORISATION : SIX VILLES, TROIS APPROCHES.....	12
LE CRITÈRE DE LA MARGINALISATION DES DISPOSITIFS	12
LES CAS RETENUS.....	13
BIBLIOGRAPHIE	15
ANNEXES.....	I
ANNEXE 1 : GRILLE D'ANALYSE DES DISPOSITIFS ÉTHIQUES ET DÉONTOLOGIQUES	II
ANNEXE 2 : LES NORMATIVITÉS À L'ŒUVRE DANS LES RÉFORMES ÉTHIQUES MUNICIPALES	V
NOTES	VIII

INTRODUCTION

En démocratie, les décisions des agents publics doivent servir l'intérêt public plutôt que l'intérêt privé ; la confiance des citoyens et le bon fonctionnement des institutions en dépendent. Les conflits d'intérêts sont un problème non en eux-mêmes, mais parce qu'ils *peuvent* avoir une influence indésirable sur le jugement des agents publics, ou donner à penser qu'une telle influence s'est exercée. Qu'ils soient réels, potentiels ou apparents, ils sont incompatibles avec l'idéal démocratique. L'objectif des lois sur l'éthique est précisément de prévenir les conflits d'intérêts, de baliser les situations douteuses et de prescrire la conduite à suivre lorsqu'elles se présentent.

Qu'est-ce donc qu'une influence indésirable ? La morale ordinaire, l'éthique publique, la loi et la politique apportent des réponses assez différentes à cette question. S'agissant des conflits d'intérêts, l'éthique publique tient pour indésirable ce qui pourtant va de soi dans la morale ordinaire : être loyal envers les proches, rendre ce qui nous a été donnéⁱ. La loi ne retient pour sa part que les aspects objectifs d'un problème fondamentalement subjectif : celui du jugement éthique des agents publics. Quant à la politique, ses préoccupations sont inévitablement liées aux contextes et aux conséquences des décisions, et ses acteurs préfèrent juger au cas par cas.

Une telle diversité normative est assez banale dans les sociétés complexes, où les consensus politiques exigent souvent la mise en veilleuse d'une normativité. Au Canada, par exemple, lors du débat public sur le droit à l'avortement, les considérations légales et politiques ont eu plus de poids que les considérations morales. Dans le cas des conflits d'intérêts, il semble que ce type de compromis soit très difficile, sinon impossible. C'est la thèse d'Andrew Starkⁱⁱ : si les conflits d'intérêts des agents publics résistent aux solutions consensuelles, c'est que les considérations éthiques, juridiques et politiques ont sur ce thème une légitimité et un poids égaux ; aucune normativité, même en s'appuyant sur des faits documentés, ne peut durablement régler le problème à la satisfaction de toutes les parties.

En Amérique du Nord, si l'on en juge par la grande diversité des pratiques législatives et réglementaires, c'est au niveau municipal que la difficulté paraît maximale. Aux États-Unis, les premières lois éthiques touchant les municipalités remontent aux années 1950. Au Canada, le Québec accuse un certain retard dans ce domaine, notamment par rapport à l'Ontario et aux provinces maritimes. Ici comme ailleurs, cependant, les scandales semblent devoir jouer un rôle déterminant dans l'adoption d'une loi sur l'éthique municipale. La pression des médias et de l'opinion publique force les gouvernements à s'engager dans une réforme. Une réforme éthique municipale est donc toujours un projet politique dans lequel s'expriment les préoccupations normatives et pratiques des acteurs en présence.

Le but de cette note de recherche est d'analyser trois cas récents de réformes éthiques, ceux de Toronto, de Philadelphie et de Tallahassee, à la lumière de la thèse de Stark sur l'interaction des normativités. La première partie porte sur le cadre conceptuel et

méthodologique de la recherche. La seconde présente l'un après l'autre les trois cas de réformes et leur analyse.

QU'EST-CE QU'UNE RÉFORME ÉTHIQUE ?

Les réformes éthiques visent la prévention et l'encadrement des conflits d'intérêts des élus et autres titulaires de charges publiques. Le Canada, les provinces canadiennes et plus de la moitié des États américains ont déjà procédé à ce type de réforme pour leurs assemblées législatives. Les municipalités, en revanche, sont encore très inégalement touchées. Dans certains États et provinces, l'encadrement législatif des conflits d'intérêts municipaux est relativement élaboré alors que dans d'autres, il est quasi inexistant. Un peu partout, cependant, la question a été déjà soulevée et refait surface, à l'occasion, dans le débat public. Les conflits d'intérêts étant aussi incontournables que multiformes et difficiles à juger, les dispositions légales existantes sont souvent critiquées et assez régulièrement modifiées, même si nombre de projets de modification sont abandonnés faute de consensus.

L'encadrement des conflits d'intérêts par la juridiction supérieure

Dans le cas le plus fréquent, les élus de la juridiction supérieure ont déjà adopté, pour eux-mêmes et pour leur administration, des dispositions légales sur les conflits d'intérêtsⁱⁱⁱ. Le premier temps de la réforme consiste donc à étendre, au moins partiellement, ces dispositions aux élus du niveau municipal, en les obligeant par ailleurs à adopter leur propre code, assorti ou non de mesures d'application. La réforme éthique locale ne survient que dans un second temps^{iv}, lorsque le conseil et l'administration municipale mettent en place leur propre régime.

Contrairement aux actes de corruption, qui relèvent du code criminel, les conflits d'intérêts ne sont pas des crimes. En démocratie, ils sont toutefois incompatibles avec l'exercice d'une charge publique. On attend des agents publics qu'ils agissent dans l'intérêt général, en faisant preuve d'impartialité et d'intégrité : c'est une condition de la bonne gouvernance et de la confiance des citoyens. Un agent public se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsque son intérêt personnel, ou des intérêts privés auxquels il est lié, peuvent affecter son jugement et les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses fonctions. Le jugement des agents publics n'est pas fatalement affecté par l'intérêt privé mais le simple fait qu'il *puisse* l'être soulève des doutes sur leur impartialité et sur la possibilité qu'ils profitent de leurs fonctions pour retirer des avantages personnels. Afin de préserver la confiance des citoyens, les lois sur l'éthique cherchent à prévenir les situations de conflits d'intérêt en les décrivant avec précision et en prescrivant ce qu'il faut faire (ou ne pas faire) pour les éviter.

Dans les juridictions américaines et canadiennes qui ont légiféré sur l'éthique municipale, les règles sur les conflits d'intérêts comportent en général l'obligation, pour l'agent public, de divulguer le conflit au moment opportun et de se retirer du processus de décision. L'obligation de déclaration annuelle des intérêts par les élus municipaux est aussi relativement fréquente. D'autres règles visent des problèmes spécifiques : l'usage du pouvoir ou de l'influence liée à la fonction occupée, les cadeaux et gratifications, le

favoritisme, l'utilisation des ressources municipales à des fins autres que prévues, les contrats et relations d'affaires, l'utilisation d'information confidentielle. Un agent public qui ne se conforme pas aux règles sur les conflits d'intérêts commet un délit passible de diverses sanctions civiles et administratives. Il peut aussi, dans les cas les plus graves, être exclu de sa fonction.

Au Canada, la plupart des lois provinciales sur les municipalités contiennent des règles sur les conflits d'intérêts. Ces dispositions peuvent être sommaires (Alberta, Île-du-Prince-Édouard) ou au contraire assez développées : la loi ontarienne sur les municipalités, par exemple, contient des articles sur la plupart des problèmes spécifiques cités plus haut. Quelques provinces (Ontario, Manitoba, Nouvelle-Écosse) ont adopté, en plus, un *Municipal Conflict of Interest Act*.

Dans les provinces canadiennes, les lois sur les conflits d'intérêts municipaux sont appliquées par les tribunaux judiciaires mais la charte d'une ville peut prévoir d'autres modes d'application. C'est le cas à Toronto, tenue par sa charte d'avoir un commissaire à l'intégrité. Aux États-Unis, plus de la moitié des États ont des commissions sur l'éthique mais leur juridiction sur les municipalités se limite souvent au lobbying ou aux déclarations annuelles d'intérêts. Beaucoup de municipalités, même d'assez petite taille, ont leur propre commission sur l'éthique ; bien que ces commissions n'aient pas le pouvoir d'appliquer la loi de l'État, celles qui ont des pouvoirs d'enquête peuvent réunir des éléments de preuves et le cas échéant, référer le cas à un tribunal judiciaire.

L'encadrement des conflits d'intérêts par les municipalités

Au sens strict, on parle de réforme éthique municipale quand les membres du conseil adoptent pour eux-mêmes, et souvent pour les employés municipaux, un ensemble de règles et de mesures administratives visant la prévention des conflits d'intérêt. Ces règles, précédées ou non d'un énoncé de valeurs, constituent le code de conduite auquel les agents publics municipaux sont soumis. Mais la réforme et les programmes qui l'accompagnent visent souvent plus large que les conflits d'intérêts. Les objectifs incluent couramment la lutte contre la fraude et le gaspillage, notamment quand le projet de réforme a été déclenché par un scandale important. On trouve aussi, quoique plus rarement, des réformes qui s'étendent à prévention de la violence et de la discrimination ou à la protection de l'environnement.

Toute réforme suppose la mise en place d'une infrastructure éthique. L'OCDE définit **l'infrastructure éthique** comme l'ensemble des institutions, systèmes et mécanismes voués à la promotion de l'éthique et à la lutte contre la corruption dans le secteur public.^v Au niveau municipal, l'infrastructure éthique inclut le cadre légal fixé par les gouvernements supérieurs, les règlements et politiques municipales sur les enjeux éthiques, des fonctions de dépistage et de contrôle (vérificateur, commissaire ou commission), des programmes d'information et de formation ainsi que tout autre mécanisme jugé pertinent. La définition de l'OCDE ne distingue pas la prévention des conflits d'intérêts, point focal des lois sur l'éthique, de la lutte contre la corruption. En ce sens, elle déborde le cadre de notre recherche. Elle présente toutefois deux avantages importants. Elle décrit adéquatement les pratiques municipales que nous avons documentées et tient compte du fait que la plupart de dispositifs mis en place sont par

nature polyvalents : la déclaration annuelle des intérêts, la vérification comptable et administrative, les mécanismes de plaintes et de divulgation anonyme servent tout aussi bien la prévention des conflits d'intérêts que la lutte contre la corruption.

L'ampleur de l'infrastructure varie évidemment selon la taille de la ville. Pour des municipalités de taille comparable, on trouve cependant des différences importantes dans l'orientation générale, la nature et la portée des mesures mises en place ainsi que dans leur degré de fonctionnalité.

LES DONNÉES SUR LES RÉFORMES ÉTHIQUES MUNICIPALES

Aux États-Unis, où l'histoire des réformes éthiques remonte aux années 1950, la littérature sur le sujet est relativement abondante dans certaines disciplines : droit, éthique appliquée, administration publique, pratiques d'excellence en gestion. Les études de sciences sociales sur les réformes éthiques municipales sont toutefois nettement plus rares, sans doute parce qu'elles soulèvent des problèmes méthodologiques importants. Celles qui portent sur une seule juridiction ne valent que pour la juridiction concernée – le plus souvent un État américain. Celles qui portent sur plusieurs juridictions^{vi} éclairent les pratiques de manière plus superficielle et leur portée explicative est très limitée. Il y a donc beaucoup de documentation sur ce que les municipalités *devraient* faire – pour se conformer aux dispositions légales sur les conflits d'intérêt et aux bonnes pratiques de gestion du risque éthico-légal – mais peu d'études statistiques sur ce qu'elles font réellement et sur les facteurs susceptibles d'expliquer leurs pratiques.

En revanche, il est relativement facile de trouver des données publiques, qualitatives et chiffrées, sur les réformes éthiques qui ont été menées à terme dans des municipalités données : il suffit de consulter le site officiel de la municipalité concernée. La réforme a toujours, en effet, des conséquences pratiques pour les élus, le personnel politique, la haute direction et les citoyens ; il arrive souvent qu'elle touche également les employés, les partenaires et les fournisseurs. Ses divers éléments sont donc présentés sur le site Web de la ville, tantôt décrits sur une même page avec les hyperliens qui leur correspondent, tantôt répartis selon les clientèles ou les fonctions administratives. On peut aussi suivre la trace de la réforme dans les archives numérisées auxquelles l'outil de recherche donne accès : statuts et règlements, procès verbaux des réunions du conseil et des comités, avis et rapports annuels d'activités produits par les divers responsables du dossier éthique, évaluations de la réforme ou d'un de ses programmes, etc. Les archives des journaux locaux et des blogues consacrés à la politique municipale sont également des sources utiles d'information.

De telles données sont suffisantes pour bâtir une étude de cas lorsque la réforme a été menée, au moins durant quelque temps, avec une grande transparence. Les données publiques pour cette période sont alors relativement abondantes, claires et facilement accessibles. Même les distorsions occasionnelles de l'information font en quelque sorte partie du cas : elles témoignent des tensions engendrées par la réforme, du lieu et du moment de ces tensions. La rupture de la transparence marque en revanche, du point de vue de la méthodologie adoptée pour cette recherche, la fin du cas. Quand la quantité et la qualité de l'information chutent brutalement, cela peut signifier que la réforme est

bloquée, de manière temporaire ou permanente, ou que les tensions se sont résolues par un compromis qui s'est rapidement routinisé.

Pour deux des trois cas de réforme analysés dans ce texte, Toronto et Philadelphie, les données obtenues sont conformes aux critères cités plus haut. Elles ne sont pas aussi satisfaisantes dans le cas de Tallahassee mais on verra que cette limite est probablement inhérente au type d'approche retenu dans cette ville.

COMMENT DÉCRIRE UNE RÉFORME ÉTHIQUE ?

Les distinctions de l'éthique organisationnelle et leurs limites

Comment décrire et catégoriser les réformes éthiques municipales ? L'éthique organisationnelle^{vii} distingue classiquement deux types d'institutionnalisation de l'éthique. L'approche déontologique repose sur le couple obligation / sanction, qui se traduit dans l'infrastructure par l'adoption d'un code de conduite assez détaillé et par la mise en place d'une autorité chargée de le faire respecter (commission, commissaire). L'approche éthique ou préventive repose sur le couple valeur / motivation, qui se traduit dans l'infrastructure par des activités de formation et de socialisation des valeurs et des règles. Dans l'approche déontologique, on s'applique à réformer les conduites en misant sur l'autorité des règles, la surveillance et la crainte des sanctions ; il s'agit donc d'hétéro-régulation. Dans l'approche éthique ou préventive, on cherche à réformer la culture institutionnelle et à développer les capacités de jugement éthique individuel, deux déterminants de la motivation à bien agir ; cette approche mise davantage sur l'autorégulation. Les deux approches sont en général considérées comme complémentaires. Plusieurs études empiriques ont montré que la culture organisationnelle a plus d'impact sur les conduites que la seule connaissance des règles et la crainte d'être puni^{viii}.

L'adoption d'une loi sur les conflits d'intérêts favorise évidemment une infrastructure de type déontologique. On trouve néanmoins des municipalités qui privilégient l'approche préventive et d'autres, plus nombreuses, qui combinent les deux approches avec, toutefois, une dominante déontologique.

Le cadre conceptuel de l'éthique organisationnelle permet décrire, du point de vue des normativités éthique et déontologique, les infrastructures mises en place. Il accorde cependant peu ou pas d'attention à la normativité politique et à la manière dont elle interagit avec les autres normativités pour configurer l'infrastructure éthique et la faire fonctionner. Cette indifférence au politique n'est pas problématique quand on envisage la municipalité comme une organisation. Elle le devient quand il s'agit de réformes éthiques initiées par les élus et visant d'emblée les conflits d'intérêts des élus, dans leurs fonctions législatives et exécutives.

Les réformes éthiques dont il est question dans cette recherche sont d'abord et avant tout des projets politiques. Comment les décrire sans « délégitimer » *a priori* la normativité politique ni faire du politique un facteur potentiellement déviant, passif ou résistant, que les dispositifs éthiques et déontologiques doivent simplement mieux contrôler ? La thèse

d'Andrew Stark, en postulant l'interaction de trois normativités *a priori* légitimes, permet de résoudre ce problème.

La thèse de Stark sur l'interaction des normativités

Andrew Stark constate que l'éthique des agents publics occupe désormais, dans le débat public, une place aussi importante^{ix} que les problèmes constitutionnels, les questions de politique intérieure et les questions de politique étrangère. Dans tous ces domaines, les considérations morales, juridiques et politiques alimentent la discussion en tirant le meilleur parti des faits disponibles. La structure des débats sur l'éthique des agents publics présente toutefois deux traits qui rendent les consensus beaucoup plus difficiles ; 1/ les faits n'y jouent pas un rôle aussi décisif que dans les autres domaines ; 2/ aucune des normativités en présence ne peut, comme dans les autres domaines, être mise en veilleuse afin de favoriser l'entente. Les débats publics sur l'éthique ont par conséquent un caractère répétitif et cyclique : les mêmes arguments, les mêmes impasses reviennent depuis 60 ans. Le remède proposé par Stark consiste à réduire la cacophonie du débat public en mettant de côté l'une ou l'autre sorte de considérations normatives quand cela semble approprié. L'auteur le reconnaît lui-même, cette solution est difficile à appliquer^x.

La thèse de Stark concerne la structure du discours public et les arguments normatifs qui sont à l'œuvre dans ce discours. La notion de **normativité** est cependant plus large : ce mot désigne « les différents modes de régulation sociale [des comportements] dans lesquels s'inscrivent les diverses catégories de normes »^{xi}. Outre ses normes, chaque normativité se caractérise par une dynamique et des dispositifs qui lui sont propres. Les arguments auxquels Stark fait référence sont dérivés des normativités mais son vocabulaire est plus général que celui de l'éthique organisationnelle. La compatibilité entre les deux cadres conceptuels exige donc certaines clarifications.

Stark définit la normativité morale en termes d'intériorité, d'engagement et de vertu^{xii}. Cette conception est compatible avec la définition que Boisvert et al. (2003) donnent de la **normativité éthique** :

« L'éthique est un mode de régulation des comportements qui provient de l'individu et qui met l'accent sur des valeurs co-construites et partagées pour donner un sens à ses décisions et à ses actions, faisant ainsi appel à son jugement personnel et à sa responsabilité. »^{xiii}

Quand Stark parle de normativité juridique, il désigne essentiellement les lois sur l'éthique et leur souci de positivité. Devant l'institution qui régit les conflits d'intérêts, les agents publics répondent de leurs conduites dans les circonstances objectivement décrites par la loi, et non de leurs intentions ni, à proprement parler, des conséquences de leurs actes^{xiv}. Au sens strict, Stark parle donc plutôt de la **normativité déontologique**. Celle-ci s'inscrit dans la même logique hétéro-régulatoire que le droit et peut être décrite dans une loi, mais ses règles visent spécifiquement les membres d'une profession ou d'une organisation^{xv} – en l'occurrence, les agents publics élus et non élus de la municipalité.

Quant à la **normativité politique**, Stark la conçoit à partir des règles du jeu démocratique, lequel a toujours une face noble (le bon gouvernement, l'engagement des

individus envers un idéal politique et envers les citoyens) et une face « intéressée » (les calculs partisans, carriéristes ou vénaux des acteurs politiques). Les deux faces régulent l'action tantôt de manière convergente et tantôt de manière divergente mais toujours en tenant compte des conséquences publiques de l'action : la confiance des citoyens/électeurs se gagne en effet dans l'arène publique, un monde dominé par les apparences et les perceptions. La normativité politique est plus tolérante que les deux autres aux influences de toute nature – il est approprié, pour un acteur politique, de se laisser influencer –, et aussi plus soucieuse d'harmoniser les divers intérêts.

Les trois normativités conçoivent l'agent public de manière très différente : l'agent éthique est mû par ses valeurs, l'agent politique est mû par ses objectifs à court et moyen terme, l'agent déontologique – qui n'est du reste pas un agent au sens plein du terme – est contrôlé de l'extérieur par ses obligations. Dans les démocraties libérales, les acteurs politiques sont soumis aux trois normativités : ils peuvent être publiquement jugés, loués ou blâmés selon les trois régimes. Il est donc normal que les contraintes éthiques, déontologiques et politiques pèsent de tout leur poids dans les débats, les décisions et les actions requises par une réforme.

Si, comme le pense Andrew Stark, les trois normativités sont irréconciliables, tout réforme menée à terme présente les caractéristiques suivantes :

1. le succès de la réforme a exigé la mise en veilleuse, au moins apparente ou temporaire, de l'une des trois normativités ;
2. dans la mesure où la solution implantée exige des sacrifices trop importants pour la normativité écartée, celle-ci va se manifester à nouveau, de manière publique ou souterraine, en dénaturant la réforme, en la bloquant ou en démontrant ses limites.

Beth Rosenson, dans son étude sur les réformes éthiques dans les États des États-Unis^{xvi}, formule une version plus politique de cette thèse. Lors d'une réforme éthique, rappelle-t-elle, les législateurs s'imposent à eux-mêmes des règles qui sont contraires à leurs intérêts financiers personnels et à leurs intérêts politiques. On peut donc s'attendre à ce que la réforme, malgré les apparences, préserve les intérêts de ceux à qui elle s'applique. Quand on est en présence d'une réforme réellement contraignante pour les législateurs, c'est que d'autres facteurs politiques ont joué un rôle important : culture politique locale intolérante à la corruption, compétition électorale, visibilité du problème éthique, facteurs institutionnels. Rosenson cherche des explications empiriques au succès des réformes éthiques. Stark cherche à expliquer, du point de vue de la structure normative du discours public, les impasses auxquelles conduisent les lois sur les conflits d'intérêts.

LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

Notre recherche n'a ni l'ambition ni les moyens de valider empiriquement la thèse de Stark sur le terrain municipal – une entreprise qui soulève des problèmes

méthodologiques probablement insolubles. Notre objectif est plus modeste : il s'agit de vérifier si différents cas de réformes éthiques municipales peuvent être décrits et comparés à partir d'une grille d'analyse qui s'inspire à la fois de l'éthique organisationnelle et de la théorie de Stark.

L'hypothèse de recherche

Les normativités à l'oeuvre dans une réforme éthique s'expriment à travers des dispositifs éthiques, déontologiques et politiques plus ou moins institutionnalisés. Si toute réforme effective exige la mise en retrait d'une des trois normativités, on peut raisonnablement supposer que les dispositifs qui lui correspondent seront eux-mêmes marginaux ou désactivés. Il existerait donc trois grands types de réformes et, potentiellement, au moins six variantes.

Normativité en retrait	Trois types de réforme	Six variantes possibles selon la normativité dominante	
Éthique	Déonto-politique	A dominante déontologique	À dominante politique
Politique	Déonto-éthique	A dominante éthique	À dominante déontologique
Déontologique	Éthico-politique	À dominante éthique	À dominante politique

En outre, toujours en supposant que la thèse de Stark est juste, aucune de ces combinaisons ne serait viable à long terme. Quel que soit le degré de fonctionnalité auquel on parvient en combinant deux normativités, les exigences de la 3^e ne sont pas satisfaites et le retour du « refoulé » entraînera éventuellement une crise majeure. La marginalisation des dispositifs éthiques et déontologiques favoriserait ainsi les décisions et conduites douteuses menant éventuellement à un scandale. Quant à la marginalisation des dispositifs politiques, elle pourrait conduire à la subversion de l'infrastructure éthique par certains élus, ou à des blocages découlant de tensions insolubles entre le conseil municipal et l'autorité responsable de l'éthique et de la déontologie.

On peut penser, en revanche, qu'une infrastructure éthique qui ne connaît durablement ni scandale ni crise interne majeure est parvenue à un compromis localement acceptable entre les trois normativités. La thèse de Stark, n'en serait pas pour autant invalidée : elle concerne les gouvernements centraux des démocraties libérales et peut par conséquent s'accommoder d'exceptions que les contextes locaux pourraient expliquer.

Les cas de réforme et le critère des données publiques

Le choix des cas

À partir des données publiques accessibles sur les sites officiels des municipalités, nous avons documenté sommairement les programmes éthiques d'une trentaine de villes canadiennes et américaines et retenu sept cas de réforme répondant aux critères suivants :

- La ville se trouve dans un État ou une province où au moins certains aspects de l'éthique municipale font l'objet de dispositions légales mises en œuvre par une autorité identifiable (commission, commissaire, ministère ou agence, tribunaux judiciaires ou administratifs).
- La ville a connu, depuis le tournant des années 2000, une réforme éthique ayant entraîné la mise en place d'une infrastructure qui engage explicitement – fût-ce seulement par un énoncé de valeurs – les membres du conseil municipal.
- Des données publiques émanant de la municipalité elle-même, des acteurs concernés et des médias locaux sont disponibles sur : 1/ l'histoire de la réforme ; 2/ les détails de l'infrastructure initialement mise en place ; 3/ le fonctionnement et l'évolution de cette infrastructure. Une autre source d'information, le site américain *CityEthics.com*, a également été utilisé pour identifier des municipalités et documenter leurs réformes.

Au Canada, les seules villes répondant à tous ces critères se trouvaient en Ontario ; la documentation disponible sur la réforme éthique de Toronto était de loin plus complète que celles de villes comme Ottawa, Hamilton et Windsor. Aux États-Unis, six villes de l'échantillon répondaient initialement aux critères : Baltimore au Maryland, Jacksonville, Tallahassee et Venice en Floride, Philadelphie en Pennsylvanie et Yonkers dans l'État de New-York.

Des données détaillées ont ensuite été recueillies sur les villes sept villes de l'échantillon. Au terme de cette étape, le cas de Yonkers a été écarté en raison de l'insuffisance des données officielles sur le fonctionnement de l'infrastructure. Tallahassee et Venice étaient alors les deux seules villes qui présentaient un profil éthico-politique clair : aucun dispositif déontologique visant spécifiquement les membres du conseil n'avait été mis en place. Comparativement aux autres villes de l'échantillon, les données sur l'histoire et le fonctionnement de la réforme de ces deux villes restaient cependant assez sommaires. Nous avons alors cherché d'autres cas du même type dans des juridictions comme la Floride, où l'éthique municipale est assez étroitement encadrée, ainsi que dans des juridictions où elle est très faiblement régulée. Nous n'avons trouvé aucun cas qui soit mieux documenté. Cela peut s'expliquer. Quand une réforme ou un programme se désintéresse de la déontologie des membres du conseil, l'infrastructure vise surtout les cadres et les employés, les élus sont moins directement concernés. L'impact public étant moins grand, les changements sont assez naturellement moins publicisés et moins bien

documentés sur le site officiel de la ville. Le faible degré de publicisation pourrait donc être une caractéristique normale des réformes éthico-politiques. Pour cette raison, nous avons conservé les cas de Tallahassee et de Venice, qui avaient l'avantage d'être situés dans un État dont les dispositifs déontologiques pouvaient être aisément documentés.

Les données publiques sur les dispositifs éthiques

Lorsque plusieurs sources d'information étaient disponibles, les données publiques sur les dispositifs déontologiques et politiques étaient suffisamment abondantes et fiables pour les besoins de l'analyse. Les données municipales sur le fonctionnement de l'infrastructure se sont révélées particulièrement utiles : les rapports d'activités, rapports d'audit et rapports d'évaluation des réformes sont en général assez transparents quant aux problèmes et tensions entre les normativités.

Les données sur les dispositifs éthiques sont cependant moins satisfaisantes dans l'ensemble des cas étudiés. Autant il est facile de repérer la normativité éthique dans les textes officiels et dans le discours des différents acteurs, autant il est difficile de suivre sa trace dans le fonctionnement de l'infrastructure. Les données sur la fonction conseil, par exemple, nous renseignent sur ses objectifs, sur ses modalités et sur l'utilisation qui en est faite, mais elles ne disent rien de l'importance relative du dialogue sur les valeurs et sur les règles dans les entrevues. Le problème est encore plus sérieux pour la formation, les objectifs et contenus des formations destinées aux élus n'étant pratiquement jamais accessibles sur le site de la ville. Quant aux avis émis par l'autorité déontologique, deux facteurs contribuent à occulter leur (possible) dimension éthique : ils sont anonymisés avant d'être rendus publics et sont, dans la plupart des cas, très abrégés.

L'omniprésence des juristes dans les infrastructures des villes étudiées accrédite l'idée que les dispositifs éthiques sont partout principalement consacrés à la socialisation des règles. Rien n'exclut pourtant que des formes plus subtiles d'institutionnalisation de l'éthique, indécelables à partir des données publiques, soient à l'œuvre dans les villes concernées – notamment à Toronto et dans toutes les villes où des autorités « sans dents » ont besoin du dialogue pour faire évoluer la culture institutionnelle.

Les outils de traitement des données

La grille d'analyse des dispositifs éthiques et déontologiques

Les données sur l'infrastructure éthique peuvent être analysées et comparées grâce à une grille développant les catégories standards de l'éthique organisationnelle. Cette grille est présentée à l'annexe 1. Elle constitue une sorte d'hypothèse maximale : aucune infrastructure ne présente tous les dispositifs et traits répertoriés. Compte tenu des objectifs limités de la recherche, elle n'a pas fait l'objet d'une opérationnalisation très élaborée.

Cette grille porte sur les éléments suivant :

- Dispositifs déontologiques : 1/ le code de conduite (portée, statut et contenu des différents énoncés sur les conduites obligatoires et interdites) ; 2/ les dispositifs de surveillance des conduites et de dépistage des infractions ; 3/ les mesures formelles

d'administration des règles (nature, pouvoirs et règles internes de l'autorité chargée de recevoir et de traiter les plaintes et d'imposer des sanctions).

- Dispositifs de prévention, ou éthiques : 1/ les énoncés de valeurs, la codification des conduites valorisées ; 2/ les mesures de socialisation des valeurs et des règles^{xvii} (consultation des concernés, publicisation, information, formation, avis informels et formels, services conseil).
- Dispositifs systémiques : 1/ le suivi, l'évaluation et la révision périodique du programme éthique mis en place ; 2/ l'ajustement des autres programmes, processus et procédures afin de les rendre plus compatibles avec les nouvelles normes éthiques.

Pour *chaque* ville, la grille a été appliquée par un seul juge à deux corpus distincts : les documents portant sur l'infrastructure initialement mise en place et les documents portant sur le fonctionnement de cette infrastructure (rapports annuels, rapports d'évaluation partielle ou globale, etc.). Deux villes présentant les mêmes traits et dispositifs sont considérées comme ayant le même type d'infrastructure si l'analyse du second corpus montre que ces dispositifs sont fonctionnels et substantiellement analogues. Dans les villes où la réforme a fait l'objet d'études et de débats publics préalables –Toronto et Philadelphie, notamment – la grille a été appliquée aux trois corpus disponibles.

La grille d'analyse des dispositifs politiques

La littérature consultée n'offrait aucune grille d'analyse systématique des dispositifs politiques dans l'infrastructure éthique. Les travaux de Stark et de Rosenson constituaient cependant un bon point de départ et l'examen des cas de réformes a fourni assez de données pour permettre un premier effort de systématisation. Nous avons considéré comme dispositifs politiques les éléments suivants :

- Dispositifs d'autorégulation : tout dispositif qui permet au conseil municipal de conserver un contrôle important sur l'infrastructure éthique ; 1/ mesures de codification (définitions, exemptions, exclusions) ; 2/ conservation des pouvoirs de décision et (ou) de sanction, l'autorité chargée d'administrer le code n'ayant qu'un pouvoir de recommandation.
- Dispositifs d'atténuation de l'hétéro-régulation : même quand l'autorité éthique a un pouvoir final de décision et de sanction, le conseil peut limiter son indépendance (nomination des membres et des personnes qui ont des pouvoirs d'enquête) et ses ressources financières.

- Dispositifs discursifs d'appropriation : le maire et le conseil peuvent ou non s'approprier la réforme par un discours public sur sa justification et son sens, et assumer ou non le leadership éthique pour l'ensemble de l'organisation municipale.

La grille politique a été appliquée par le même juge et selon la même méthode que la grille d'analyse des dispositifs éthiques et déontologiques.

Les autres dimensions de l'analyse

Savoir ce qui, dans l'infrastructure officiellement décrite, relève de telle ou telle normativité permet de faire des hypothèses vraisemblables quant à la normativité qui a été mise en veilleuse et à l'équilibre entre les deux normativités qui ont été privilégiées. D'autres éléments, qui éclairent le sens et la portée de la réforme, doivent toutefois être pris en considération. Dans quels contextes politiques et juridiques la réforme a-t-elle été initiée ? Comment a-t-elle été présentée par les élus et les autres acteurs concernés ? Comment a-t-elle été reçue par les citoyens ? Quels acteurs se disent satisfaits ou mécontents des mesures mises en place et pour quelles raisons ? Certains éléments qui étaient présents au départ ont-ils été éliminés, modifiés ou désactivés au fil des années ? Y a-t-il des trous difficilement explicables dans les données officielles – des rapports d'activités manquants, par exemple – ou d'autres indices d'une crise ? Les médias locaux et spécialisés font-ils état de tensions consécutives à la réforme ou de scandales qui ont eu lieu malgré celle-ci ? Dans chacun des cas étudiés, la documentation permettait de répondre à la plupart de ces questions.

LA CATÉGORISATION : SIX VILLES, TROIS APPROCHES

Le critère de la marginalisation des dispositifs

La marginalisation des dispositifs correspondant à l'une ou l'autre des trois normativités constitue le principal critère de catégorisation des réformes éthiques municipales. Il faut insister sur ce point : ce qui compte ici, c'est le poids relatif des dispositifs *institutionnalisés* par la municipalité, car c'est à travers eux que les normativités peuvent le plus facilement s'exprimer et réguler les comportements.

Le pouvoir étant ce qu'il est, les dispositifs politiques résistent bien à la marginalisation. Le principe de l'autonomie municipale est partout reconnu et même quand une réforme est imposée d'en haut, c'est encore le conseil municipal qui la met en œuvre. Fording et al. (2003) ont documenté la résistance efficace des conseils municipaux du Kentucky à une réforme éthique imposée d'en haut. À Toronto, les élus ont au contraire endossé les objectifs d'une réforme majeure dont ils n'avaient pas pris l'initiative et qu'ils ont cependant menée à bien. À Philadelphie, ce sont les élus eux-mêmes qui ont pris l'initiative d'une réforme et affaibli les dispositifs politiques au profit d'une commission sur l'éthique.

Les dispositifs déontologiques, qui sont le plus souvent enracinés dans le droit, sont eux aussi très résistants. Les conseils municipaux sont des créatures juridiques. Toute réforme cherchant par définition à préciser la mission et les règles de l'institution, il est peu plausible qu'elle affaiblisse les dispositifs déontologiques et de fait, nous n'avons trouvé aucun cas de *réforme* où une telle chose s'est produite. Il arrive certes que les dispositifs déontologiques soient plus ou moins désactivés. Plusieurs commissions sur l'éthique avaient connu de telles éclipses au cours de leur histoire – à Philadelphie, à Baltimore, à Jacksonville – mais ces épisodes n'avaient pas été vécus ni présentés comme des réformes. Les dispositifs déontologiques municipaux peuvent également être inexistants lorsque de la juridiction supérieure n'a pas de loi éthique ou en a une qui ne vise en aucune façon les municipalités^{xviii}. Leur absence peut cependant avoir une tout autre explication. En Floride, où la loi encadre assez étroitement l'éthique municipale sans obliger par ailleurs les conseils à s'autoréguler, une municipalité peut s'en remettre entièrement à la commission sur l'éthique de l'État ou à celle du comté pour le contrôle déontologique des élus. C'est le cas à Tallahassee, illustration extrême de l'approche éthico-politique : les élus s'engagent publiquement par un énoncé éthique mais ne sont touchés par aucun autre dispositif municipal d'ordre éthique ou déontologique.

Les dispositifs éthiques peuvent être plus aisément marginalisés. La normativité éthique est par nature plus diffuse et plus réflexive. Elle est partout bien présente au moment des débats publics sur la réforme et trouve toujours une place dans l'infrastructure mais les rapports de fonctionnement montrent que, s'agissant des élus et de leur personnel politique, elle fait rarement partie des priorités et s'insère plus laborieusement dans la routine. Les dispositifs éthiques exigent du temps – pour se former, discuter, réfléchir, demander conseil – et ne produisent pas le genre de résultats, tangibles et immédiats, qui sont valorisés par les élus. Dans tous les cas étudiés, même dans les villes ayant une approche éthico-politique, les dispositifs éthiques *visant les membres du conseil* sont plus faiblement institutionnalisés que les autres, et donc plus dépendants du bon vouloir des acteurs politiques et déontologiques.

Dans les six cas documentés, conformément à la thèse de Stark, c'est là où la réforme a fait l'objet d'un débat public que la tension entre les trois normativités s'est le plus clairement manifestée. Une fois l'infrastructure mise en place, les tensions se manifestent surtout entre les normativités qui ont une base institutionnelle forte : la politique et la déontologique. À Jacksonville, toutefois, la normativité éthique possède une base institutionnelle suffisante et il y a des tensions entre les trois normativités. Ailleurs, c'est plutôt dans la société civile que la normativité éthique continue de s'exprimer.

Les cas retenus

Dans les six cas étudiés, l'une des trois normativités avait été marginalisée. Chaque approche était illustrée par deux villes distinctes, mais pas de la même manière. À Toronto et à Baltimore, l'approche était clairement déonto-politique. Les dispositifs éthiques semblaient toutefois mieux préservés à Toronto, où l'infrastructure mise en place n'avait pas un caractère quasi judiciaire aussi marqué qu'à Baltimore. Bien que cette dernière ville soit à certains égards plus typique de l'approche, le cas Toronto présentait une complexité plus typiquement canadienne. C'est donc lui que nous avons retenu.

Normativité en retrait	APPROCHE	Cas retenu	Second cas
Éthique	Déonto-politique	Toronto (On.)	Baltimore (Mar.)
Politique	Déonto-éthique	Philadelphie (Pen.)	Jacksonville (Fl.)
Déontologique	Éthico-politique	Tallahassee (Fl.)	Venice (Fl.)

À Philadelphie et à Jacksonville, où les dispositifs politiques avaient été affaiblis au profit d'es dispositifs éthiques et déontologiques, la marginalisation du politique était nettement plus marquée dans la première ville. La commission sur l'éthique de Philadelphie possède des pouvoirs étendus et jouit d'une réelle indépendance, une combinaison qui, au niveau municipal, demeure assez rare même aux Etats-Unis. Le cas de Jacksonville – dont l'*Ethics Officer*, Carla Miller, est l'une des fondatrices du site américain CityEthics.org – présente un intérêt au moins égal du point de vue de l'interaction des normativités mais il peut être aisément documenté sur ce site et sur celui de CityEthics.org. C'est donc le cas de Philadelphie qui a été retenu.

À Tallahassee et à Venice, les dispositifs déontologiques visant les élus municipaux sont inexistants... mais les dispositifs éthiques institutionnalisés ne les visent pas davantage. Il s'agit dans les deux cas de réformes organisationnelles auxquelles les élus n'ont été associés que dans la mesure où la mission et les valeurs de la municipalité étaient en cause. Le code d'éthique de Venice est un heureux exemple d'intégration éthique et déontologique^{xix} ; l'histoire et le fonctionnement de la réforme ne sont cependant pas adéquatement documentés sur le site officiel. À Tallahassee, les documents de sources diverses sont un peu plus abondants. La ville abrite en outre dans ses murs la Commission sur l'éthique de l'État de Floride, ce qui rend l'hétéro-régulation particulièrement commode et met en évidence le caractère paradoxal, voire chimérique, de l'approche éthico-politique, laquelle réside tout entière dans le discours quand les dispositifs déontologiques ne sont pas pris en charge par une autre juridiction.

Les trois études de cas sont présentées l'une à la suite de l'autre dans la 2^e partie de ce document.

BIBLIOGRAPHIE

ATKINSON, M. M., BIERLING, G. (2005) Politicians, the public and political ethics : Worlds apart, *Canadian Journal of Political Science*, 38 (4), 1003-1028.

BÉGIN, Luc (1995), «Les normativités à l'œuvre dans les comités d'éthique clinique» dans Parizeau Marie-Hélène (dir), *Hôpital & Éthique. Rôles et défis des comités d'éthique clinique*, Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, p. 32-57.

BELLAMY, D. E. (2003) *Toronto Computer Leasing Inquiry, Research Paper : Conflict of interest, Volume 1: Comparative Overview*, Toronto, City of Toronto, 87 p. [en ligne : www.toronto.ca/inquiry/]

BELLAMY, D. E. (2005) *Toronto Computer Leasing Inquiry, Toronto External Contracts Inquiry, Report, Volume 4 : Executive Summary*, City of Toronto, 131 p. [en ligne : www.toronto.ca/inquiry/]

BEZES, P., LACOUMES, P. (2005) Percevoir et juger la « corruption politique » : Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique, *Revue française de science politique*, 55 (5-6), p. 757-786.

BOISVERT, Y. et al. (2003) *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision, Rapport de recherche*, Québec, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, Gouvernement du Québec, 96 p.

BOILARD, G. (1999) *Bibliographie No 70 : Conflits d'intérêts et éthique chez les élus 1994-1999*, Québec, Direction de la bibliothèque, Service de la référence, Assemblée nationale du Québec, 34 p.

BRADBURY, M. D. (2007) Toward a cost-effectiveness assessment of State Ethics Commissions, *Public Integrity*, 9 (4), p. 333-347.

CAMPEAU, L. (2004) *Étude sur la régulation sociale*, Montréal et Québec, Laboratoire d'éthique publique, École nationale d'administration publique, 43 p.

CHIASSEON, B. (2009) Ethics in local government : Atlantic Canada conflict of interest enforcement mechanisms – Pathways or roadblocks for a culture of ethics, *University of New Brunswick Law Journal*, 59 (59), p. 231-254.

DE VRIES, M. (2002) Can you afford honesty ? A comparative analysis of ethos and ethics in local governments, *Administration & Society*, 34 (3), p. 309-334.

FERNANDO, S. (2007) Ethics and good urban governance in Toronto : The Bellamy report and integrity in public service, *Canadian Public Administration*, 50 (3), p. 437-448

FORDING, R. C., MILLER, P. M., PATTON, D. J. (2003) Reform or resistance : Local governments responses to state-mandated ethics reform in Kentucky, *The Journal of Federalism*, 33 (2), p. 1-15.

FRANKLIN, A.L., RAADSCHELDERS, J.C.N. (2003) Ethics in local government budgeting : Is there a gap between theory and practice ? *Public Administration Quaterly*, 27 (3-4), p. 456-489.

GAY, O. (2005) Comparing systems of ethics regulation, *International Public Management Journal*, 8 (2) p. 175-187.

GRAINGER, B., GREENE, I. (2006) *The Level of Political Leadership Required to Implement the Gomery and Bellamy Recommendations*, Presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association York University, June 1, 2006, 14 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL (2009) *Éthique et démocratie, Rapport du groupe de travail sur l'éthique et le milieu municipal*, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 44 p.

HINE, D. (2005) Codes of conducts for public officials in Europe : Common label, divergent purposes, *International Public Management Journal*, 8 (2), p. 153-175.

JACOB, S., BÉLANGER, J.-F.(2007) *Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques*, Rapport présenté au Commissaire au lobbyisme du Québec, Institut d'éthique appliquée, 91 p.

JOHNSON, V. R. (2005) Ethics in government at the local level, *Seton Hall Law Review*, 36, p. 715-779.

JORGENSEN, T. B., BOZEMAN. B. (2007) Public values : an inventory, *Administration and Society*, 39, p. 354-381.

JOVANOVIC, S., WOOD. R.V. (2007) Dialectical interactions : Decoupling and integrating ethics in ethics initiatives, *Business Ethics Quaterly*, 17 (2), p. 217-238

JUTRAS, M., MARCHILDON, A. (2004) *Guide d'éthique organisationnelle* (sous la direction de Y. Boisvert), Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, 92 p.

LAWTON, A., MACAULAY, M. (2004) Ethics at the crossroads ? Developments in the ethical framework for local government, *Local Government Studies*, 30 (4), p. 624-638.

MALETZ, D. J., HERBEL, J. (2000) Beyond idealism: Democracy and ethics reform, *The American Review of Public Administration*, 30, p. 19-45.

MENZEL, D. (2005) Research on ethics and integrity in governance, *Public Integrity*, 7 (2), p. 147-168.

MENZEL, D. C. (2009) Strengthening ethical governance in local government, *ICMA PM Magazine*, 90 (9), [en ligne : <http://icma.org/pm/9009/>].

MOON, M. J., DE LEON, P. (2001) Municipal reinvention : Managerial values and diffusion among municipalities, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3) p. 327-351.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2005), *Public Sector Integrity, A Framework for Assessment*, s.l., OECD Publishing, 360 p.

PELLETIER, M. (2005) *Bibliographie No 108 : Conflits d'intérêts et éthique chez les élus 2000-2005*, Québec, Direction de la bibliothèque, Service de la référence, Assemblée nationale du Québec, 25 p.

RAILE, E. (2004) *Managing conflicts of interest in the Americas : A comparative review*, monographie, 33 p. [en ligne : http://www.usoge.gov/international/int_files/conflicts_americas_raile_0404.pdf/]

ROSENSON, B. A. (2005a) *The Shadowland of Conduct : Ethics and State Politics*, Washington D.C., Georgetown University Press, 272 p.

ROSENSON, B. A (2005b) The costs and benefits of ethics laws, *International Public Management Journal*, 8 (2), p. 209-225.

ROSENSON, B. A. (2009) The effect of political reform measures on perceptions of corruption , *Election Law Journal*, 8 (1), p. 31-46.

SMITH, R. W. (2003) Enforcement of ethical capacity : Considering the role of state ethics commissions at the millenium, *Public Administration Review*, 63 (3), p. 283-295.

SAINT-MARTIN, D. (2005) Path-dependance and self-reinforcing processes in the regulation of ethics in politics : toward a framework for comparative analysis, *International Public Management Journal*, 8 (2), p. 135-152.

STAPENHURST, R., PELIZZO, R. (2004) *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, World Bank Institute Working Papers, 18 p. [en ligne : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LegislativeEthicsandCodeofConduct.pdf> /]

STARK, A.(2000) *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 332 p.

STARK, A. (2005) Canada's upside-down world of public-sector ethics, *International Public Management Journal*, 8 (2), p. 187-208.

THOMPSON, D. F. (1992) Paradoxes of government ethics, *Public Administration Review*, 52 (3), p. 254-259.

TYLER, T., DIENHART, J., THOMAS T. (2008), The ethical commitment to compliance : building value-based cultures, *California Management Review*, 50 (2), p. 31-51.

WABURTON, J., BAKER, G. (2005) Integrity systems and local government, *Australian Journal of Public Administration*, 64 (2), p. 62-68.

WEST, J. P., BERMAN, E. M. (2004) Ethics training in the cities, *Public Integrity*, 6 (3), p. 189-206.

YOUNG, M. (1998) *Les conflits d'intérêts, principaux aspects*, BP-362F, Gouvernement du Canada, 19 p., [en ligne : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp362-f.htm/>].

ANNEXES

Annexe 1 : Grille d'analyse des dispositifs éthiques et déontologiques

1. DISPOSITIFS ÉTHIQUES (mesures de socialisation des valeurs et des règles)	
ÉNONCÉ DE VALEURS / CODE D'ÉTHIQUE • Le conseil a ou non adopté un énoncé de valeurs. • Le conseil a ou non adopté une liste des conduites valorisées (conduites attendues et non conduites obligatoires ou interdites). • Ces deux éléments sont distincts du code de conduite / intégrés au code de conduite. ENDOSSEMENT CITOYEN • La réforme a fait ou non l'objet d'un référendum auprès des citoyens. ENDOSSEMENT POLITIQUE • Le maire et les élus endossent publiquement la réforme / la réforme est endossée seulement par l'acteur qui en est responsable. • Le discours sur la réforme met l'accent sur les valeurs démocratiques / l'intégrité / la fierté et l'appartenance plutôt que sur le respect des lois. • Les élus et le personnel politique sont ou non tenus d'exprimer individuellement et formellement leur engagement (par une signature ou un autre moyen). PUBLICISATION DE LA RÉFORME • L'énoncé de valeurs et le code de conduite sont ou non facilement accessibles sur le site officiel de la ville • L'histoire de la réforme, ses justifications et l'ensemble des mesures mises en place sont ou non décrits sur le site. • Il y a eu ou non campagne de sensibilisation lors de l'implantation Les rapports d'évaluation de la réforme sont accessibles ou non sur le site officiel de la ville.	INFORMATION • Une page web ou un guide vulgarise les implications pratiques de la réforme pour les élus / les citoyens / les employés / les fournisseurs et partenaires de la municipalité. FORMATION • La formation est ou non obligatoire pour les élus et leur personnel politique. • La formation obligatoire porte sur les compétences éthiques et sur les règles / seulement sur les règles. • La formation a lieu au moment de l'entrée en poste / annuellement. SERVICE CONSEIL • Des services de conseil éthique personnalisés et confidentiels sont ou non offerts aux élus et au personnel politique. • Ces services peuvent ou non être obtenus sur une base informelle (sans demande écrite, sans fournir de documents). AVIS • L'autorité chargée du respect du code émet des avis personnalisés sur demande écrite. • Ces avis (anonymisés) sont rendus publics et facilement accessibles sur le site officiel. RESPONSABLE DE L'ÉTHIQUE • Le principal responsable des dispositifs éthique est: le répondant en éthique / le vérificateur / le commissaire à l'intégrité / le dg / le maire / un comité d'élus.

2. DISPOSITIFS DÉONTOLOGIQUES

CODE DE CONDUITE

Portée

- Le code vise seulement les élus de la municipalité.
- Le code vise les élus, cadres et fonctionnaires municipaux.
- Le code s'étend aux élus / cadres / membres et employés des commissions et agences municipales.

Statut

- Le code fait l'objet d'un règlement municipal / le code a le statut d'une politique ayant fait l'objet d'une résolution du conseil

Contenu

- Le code reprend sans modification le modèle imposé par la juridiction supérieure / le code inclut des obligations et des interdictions propres à la municipalité.
- Le code est très sommaire (une page et moins), sommaire (2-5 pages), assez élaboré (6-12 pages), très élaboré (13 pages et plus).
- Le code contient peu d'exemptions / plusieurs clauses d'exemption.

Autres dispositions

- Le code prévoit ou non des mesures de socialisation des règles : fonction de répondant en éthique, formation obligatoire, mesures de publicisation.
- Le code prévoit ou non la mise en place d'une autorité chargée d'appliquer les règles.
- Le code prévoit ou non des mesures d'harmonisation systémique
- Le code prévoit ou non des mesures d'évaluation et de révision.

AUTORITÉ CHARGÉE D'APPLIQUER LE CODE

- L'autorité chargée d'appliquer les règles est : une commission ou un commissaire / le vérificateur interne / le greffier / le conseil municipal ou un comité d'élus / le répondant en éthique

Indépendance

- La procédure de nomination garantit ou non une certaine indépendance de l'autorité par rapport au maire, au conseil et au dg
- L'autorité dispose ou non de ressources lui assurant une réelle autonomie d'action

Pouvoirs

- L'autorité reçoit et tient ou non un registre des déclarations annuelles d'intérêts
- Elle reçoit des plaintes des élus seulement / des élus et employés de la municipalité / du public en général
- Elle a ou non des pouvoirs d'enquête
- Elle peut assigner des témoins et exiger des documents.
- Elle peut ou non tenir des audiences publiques / non publiques
- Elle a un pouvoir de recommandation au maire / au conseil municipal ou à son président / au dg / à tous les cadres municipaux
- Elle a ou non le pouvoir d'imposer des sanctions
- Elle peut ou non déposer elle-même une plainte devant un tribunal

MESURES DE DÉPISTAGE

- Il y a ou non une ligne d'alerte éthique / anonyme ou non / assortie ou non de mesures de protection des divulgateurs
- Il y a ou non vérification périodique de documents et de procédures en vue d'établir leur conformité au code de conduite

3. DISPOSITIFS SYSTÉMIQUES

HARMONISATION DES POLITIQUES ET PROCÉDURES

- La réforme est coordonnée à des programmes tels que : vérification légale et administrative / ombudsman / contrôle du lobbyisme / lutte contre la corruption / lutte contre la violence / lutte contre le gaspillage.
- La réforme prévoit ou non la révision de politiques et de procédures (recrutement, tenue de livres, approvisionnement, appel d'offres).
- La réforme s'accompagne ou non d'une révision des pratiques, traditions ou privilèges incompatibles avec les nouvelles règles.

SUIVI DU PROGRAMME ÉTHIQUE

Vérification

- Il y a ou non vérification périodique / par un vérificateur interne ou externe / de la performance des programmes éthiques :
 - vérification de documents, vérification de procédures ;
 - sondage sur l'intégrité, entrevues avec les parties concernées.
- Il y a ou non publicisation de rapports d'audit.

Rapports d'activités

- Les principaux intervenants de l'infrastructure éthique (vg, répondant à l'éthique, commissaire) publient ou non, annuellement des rapports d'activités.
- Ces rapports sont déposés devant : le maire / le conseil ou son président / le comité permanent responsable de la vérification / la commission de l'éthique.
- Ces rapports sont ou non facilement consultables par le public.

Révision

- La réforme prévoit ou non la révision périodique du code de conduite et des programmes éthiques.

Annexe 2 : Les normativités à l'œuvre dans les réformes éthiques municipales

	Normativité éthique	Normativité déontologique	Normativité politique
Source de la normativité	L'idéal démocratique tel qu'on le comprend dans les sociétés modernes, à travers les valeurs suivantes : • Le bien commun, raison d'être du gouvernement • L'égalité de tous les citoyens devant la loi et les institutions • La participation des citoyens au débat public et aux élections, laquelle suppose un minimum de confiance des citoyens dans le processus et les institutions démocratiques • La transparence des gouvernants et des institutions, indispensable pour que la confiance des citoyens repose sur une base factuelle et rationnelle • L'imputabilité des élus et gouvernants, qui doivent rendre compte des choix législatifs et politiques découlant de leur vision du bien commun • La bonne gouvernance au sens étroit du terme, c'est-à-dire l'efficacité et l'efficience dans l'administration des affaires publiques <i>L'idéal démocratique précise ce qui doit motiver les décisions et les actes des titulaires de charges publiques : l'intérêt général – en lui-même ou interprété du point de vue d'une des valeurs démocratiques – plutôt que l'intérêt privé.</i>	Le droit, en tant que corpus de règles adoptées et appliquées par une autorité légitime, définit les obligations professionnelles des titulaires de charges publiques via : • L'ensemble des dispositions qui, dans les lois générales sur les municipalités, concernent les rapports entre l'intérêt général et l'intérêt privé : - dispositions sur la corruption - sur les élections et le financement électoral - sur le lobbying - sur la transparence - sur l'imputabilité • L'ensemble des dispositions légales sur les conflits d'intérêts municipaux, incluant les règlements et politiques de la juridiction supérieure sur l'approvisionnement et l'attribution de contrats dans les municipalités • L'ensemble des règlements municipaux locaux sur le fonctionnement général du conseil • L'ensemble des dispositions réglementaires locales sur les conflits d'intérêts municipaux <i>Ces dispositions actualisent l'idéal démocratique à travers des obligations et des interdictions qui garantissent l'intégrité des institutions et du processus démocratique.</i>	Sont sources de normativité politique tous les collectifs ou institutions à qui les individus élus au niveau municipal doivent <u>montrer</u> qu'ils méritent de conserver le pouvoir ou d'y accéder. • Le parti : a) en tant que groupe orienté par des intérêts communs et par une vision commune de l'intérêt général ; b) en tant que groupe professionnel régulant la conduite de ses membres • Le conseil municipal, en tant que régi par des règles de fonctionnement plus ou moins formelles et consensuelles • L'organisation municipale en tant que source de normes administratives formelles et informelles • L'électorat local : a) en tant que collectif fractionné en divers groupes d'intérêts dont la configuration concrète change selon les thèmes de discussion et de décision du conseil municipal ; b) en tant que collectif unifié par une culture politique locale plus ou moins orientée par l'idéal démocratique et plus ou moins tolérante ou intolérante aux conflits d'intérêts. <i>La normativité politique représente la face concrète de l'imputabilité démocratique. D'où son hétérogénéité. D'où, aussi, sa plus grande proximité avec les intérêts privés de toute nature.</i>

	Normativité éthique	Normativité déontologique	Normativité politique
Mode dominant de régulation	<u>Autorégulation par le jugement éthique</u> Dans la mesure où l' élu partage l'idéal démocratique, les situations de conflits d'intérêt l'incitent à la réflexion. Il se sent engagé envers ces valeurs et responsable de leur protection ou de leur actualisation. Il se sert de son jugement pour orienter sa conduite dans le sens de la valeur qui paraît la plus importante dans la situation (bien commun, égalité, confiance des citoyens, etc.). Durant cette réflexion, il doit également tenir compte des règles provenant des deux autres normativités et procéder, le cas échéant, à l'arbitrage de tous intérêts légitimes qui seront affectés par sa décision.	<u>Hétérorégulation par soumission à une autorité légitime détenant un fort pouvoir de contrainte</u> Qu'ils partagent ou non les valeurs démocratiques, les règles légales sur les conflits d'intérêts s'appliquent à tous les élus ; ils doivent s'y soumettre sous peine de sanctions. L' élu doit donc connaître les lois et être capable de reconnaître les situations où elles s'appliquent. Il peut arriver que, dans une situation donnée, les règles applicables sur les conflits d'intérêts paraissent incompatibles entre elles ou avec d'autres exigences légales. Le jugement d'un conseiller juridique sera alors nécessaire pour éclairer l' élu sur la conduite conforme et en cas de divergence persistante sur le sens ou l'applicabilité des règles, c'est le tribunal qui tranchera.	1. <u>Hétérorégulation mixte</u> <i>De type déontologique</i> quand le parti, le conseil et (ou) l'organisation municipale ont des règles formelles sur les conflits d'intérêts : l' élu obéit aux règles que se donne un groupe auquel il a librement adhéré et dont, en principe, il partage les valeurs. <i>De type « mœurs »</i> pour toutes les règles informelles émanant de ces groupes, incluant celles qui vont à l'encontre des dispositions légales : l' élu se conforme aux attentes par habitude, par conformisme ou par souci de l'opinion d'autrui, sans porter de jugement réflexif sur ces attentes. 2. <u>Autorégulation par le jugement stratégique</u> Dans toute situation où un élu, un parti ou un conseil doivent arbitrer entre des intérêts plus ou moins privés et l'intérêt général, ils peuvent s'en tenir au jugement stratégique et choisir l'action la plus efficace : a) du point de vue des objectifs de gouvernance du parti, du conseil ou de l'organisation municipale ; b) du point de vue des objectifs électoraux.
Visée	La formule de Ricoeur paraît très adéquate ici : la visée éthique est la visée de la vie bonne avec et pour les autres dans des institutions justes (<i>Soi-même comme un autre</i>, Points, p.202). C'est une visée collective d'accomplissement qui ne peut s'actualiser qu'à travers le jugement et la conduite des individus qui occupent des charges publiques.	La normativité déontologique vise spécifiquement dans ce cas la préservation de l'ordre démocratique : il s'agit de préserver l'intégrité du processus démocratique et la confiance des citoyens. C'est une visée collective de conformité des conduites individuelles aux normes légales sur les conflits d'intérêts.	La normativité politique est unifiée par l'obligation fondamentale, faite aux élus, de démontrer publiquement qu'ils méritent d'exercer le pouvoir. Les attentes et intérêts concrets étant par définition fractionnés, il n'y a pas de visée unique, mais un ensemble d'épreuves publiques, ou susceptibles de le devenir, mettant en jeu diverses conceptions de l'intérêt public et du mérite politique.

	Normativité éthique	Normativité déontologique	Normativité politique
Dispositifs	La normativité éthique régle les conduites individuelles à travers des dispositifs de socialisation et de réflexion: 1. L'énoncé des valeurs démocratiques tel qu'il se présente dans les documents juridiques, le discours politique et le débat public. 2. Le dialogue intra groupe et inter groupes sur ces valeurs. 3. La formation sur les valeurs et sur le jugement éthique. 4. La délibération individuelle / collective 5. Les avis émis par l'instance de conseil éthique, quand leur fonction est d'éclairer le sens collectif des valeurs et les conduites qui en découlent. (Certains dispositifs prévoient que l'individu qui se conforme de bonne foi à l'avis est protégé de poursuites ultérieures, ce qui donne à l'instance conseil un statut plus ambigu). NOTE : certains dispositifs de type déontologique, quand ils sont incomplets, peuvent <u>fonctionner</u> comme des dispositifs éthiques. Quand, par exemple, une ligne d'alerte éthique est justifiée par la valeur d'intégrité mais implantée en l'absence d'un code de conduite relativement élaboré, elle donne à réfléchir sur la valeur d'intégrité et les conduites conformes à l'intégrité.	La normativité déontologique régle à travers les règles formelles émanant d'une autorité légitime et l'infrastructure chargé de les appliquer. 1. Les lois et dispositions légales sur les rapports entre l'intérêt public et l'intérêt privé 2. Les instances de surveillance et de dépistage des infractions ayant des pouvoirs d'enquête (police, vérificateur) 3. Les dispositifs de dénonciation visant explicitement les infractions à la loi et au code de conduite : ligne d'alerte éthique 4. Les mécanismes formels de plaintes 5. Les tribunaux et les instances quasi judiciaires (commissions, mandataires) qui statuent sur les plaintes 6. La formation sur les règles et sur les conduites conformes aux règles 7. Les sanctions pénales imposées par une autorité judiciaire ou quasi judiciaire	Les dispositifs les plus déterminants de l'imputabilité politique – élection, débat public – sont aussi les moins spécifiques quant au contenu des règles. Même quand un scandale élève le niveau des attentes, l'intégrité n'est qu'une des qualités d'un bon gouvernement. L'obligation politique de « montrer » l'intégrité est donc pondérée par l'obligation de montrer aussi autre chose (vision, compétence, efficience) et par l'obligation de gouverner d'une manière responsable. D'où l'importance de l'autonomie politique. 1. <u>Dispositifs d'autorégulation</u> Le conseil définit son infrastructure éthique sous des contraintes plus ou moins fortes mais l'autorégulation peut rester importante : a) <u>dans la codification</u>, quand les définitions, le degré d'élaboration et les exemptions préservent la marge de manœuvre du conseil ; b) <u>dans les mesures d'application</u>, quand le conseil, directement ou via un comité d'élus, garde un rôle déterminant dans l'application des règles. 2. <u>Dispositifs d'atténuation de l'hétérorégulation</u> À défaut d'appliquer lui-même le code, le maire ou le conseil peuvent garder de influence sur l'instance d'application via sa composition, la procédure de nomination de ses membres ou la nomination des personnes qui ont des pouvoirs d'enquête. 3. <u>Dispositifs discursifs d'appropriation et leadership</u> Le maire et le conseil peuvent s'approprier ou non la réforme par un discours public sur sa justification et son sens. a) Engagement à l'intégrité et (ou) aux valeurs démocratiques. b) Engagement au respect des règles. c) Discours identitaire sur l'intégrité des acteurs municipaux d) Aucune appropriation : la réforme est initiée par un autre acteur ou lui est imputée.

NOTES

ⁱ Voir à ce sujet : D. F. Thompson (1992), Paradoxes of government ethics, *Public Administration Review*, 52 (3), p. 254-259.

ⁱⁱ Stark, A. (2000), *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge, Massachusets, and London, England, Harvard University Press, p. 17.

ⁱⁱⁱ Rosenson (2005, p. 4) note qu'aux États-Unis, les lois des États sont en avance sur les lois fédérales en matière d'éthique et de conflit d'intérêts.

^{iv} Aux États-Unis, cependant, il est relativement courant qu'une réforme éthique commence et s'achève au niveau municipal. Dans certains États dont celui de New York, les juristes conseillent aux municipalités de compenser par un règlement local les insuffisances de la loi d'État sur les conflits d'intérêts. En Floride, cette loi permet aux municipalités d'administrer localement leur code de conduite plutôt que d'être régies par la commission sur l'éthique de l'État ; une réforme éthique locale entraîne alors un gain d'autonomie.

^v Organization for Economic Co-operation and Development (2005), *Public Sector Integrity, A Framework for Assessment*, s.l., OECD Publishing, p. 20.

^{vi} Pays, provinces, États ou et comté. Les pratiques municipales de gestion éthique sont partiellement recensées, sans égard à la juridiction, par les études longitudinales menées, par exemple, par l'International City/County Association et l'Ethic Resource Center des États-Unis. Les facteurs liés au cadre légal et administratif de la juridiction supérieure, ainsi que les facteurs conjoncturels locaux ne sont alors pas pris en compte dans l'analyse.

^{vii} Voir en particulier : Boisvert et al. (2003) p. 8 ; Jutras et Marchildon (2004), p. 4 ; voir aussi les articles de Menzel (2009) et de Tyler et al (2008).

^{viii} Pour une revue très fouillée de la littérature sur ces questions, voir Menzel (2005). Pour une revue sommaire, voir Tyler et al. (2009) p. 32.

^{ix} Stark (2000) op. cit. p. 17.

^x Ibid, p. 265.

^{xi} Bégin (1995) p. 34. Pour une analyse systématique des modes de régulation éthique, morale, juridique, déontologique et sociale (mœurs), voir Boisvert (2003) p. 11-41.

^{xii} Stark, op. cit., p. 268 : « The questions of sincerity and hypocrisy, of principle and commitment, of sacrifice and character, of friendship and attachment – which [...] are so central to our public discourse – are first and foremost moral issues ».

^{xiii} Boisvert et al. (2003) p. 31.

^{xiv} Stark, op. cit., p. 266 : « Although the ethics laws reap criticism for legislating morality, they in fact do just the opposite : they are, in an important way, devoid of moral content. »

^{xv} Boisvert et al. (2003) p. 26.

^{xvi} Rosenson (2005a), p. 8-17.

^{xvii} La pauvreté des données publiques sur les dispositifs éthiques ne permet pas d'inclure dans la grille une distinction entre les approches délibératives (réflexion collective sur les valeurs, formation du jugement) et la simple socialisation des règles.

^{xviii} Ils sont inexistants dans nombre de municipalités au Québec, qui n'a pas encore de loi éthique mais où les conflits d'intérêts municipaux font tout de même l'objet de plusieurs dispositions légales et réglementaires.

^{xix} Ce code peut être consulté en ligne à l'adresse suivante :
http://www.venicegov.com/Files/City_Manager/ethics.pdf/.