

Lucier, Pierre

Les "compétences éthiques" et l'administration publique

Notes pour l'allocution prononcée par Monsieur Pierre Lucier, président de l'Université du Québec, à l'occasion de la collation des grades de l'École nationale d'administration publique, à Québec, le 27 octobre 2000.

Monsieur le Ministre et Président d'honneur,
Monsieur le Directeur général,
Mesdames et Messieurs du Conseil d'administration,
de la direction, du corps professoral et du personnel
de l'École nationale d'administration publique,
Mesdames et Messieurs les diplômés,
Mesdames et Messieurs,

D'entrée de jeu, mes plus cordiales félicitations aux diplômés de ce jour. La remise des diplômes est toujours un événement important dans la vie de celles et ceux qui couronnent ainsi généralement des années de travail acharné. Elle est importante aussi pour l'institution d'enseignement et de recherche qui y procède; c'est, pour elle aussi, un signe d'accomplissement, une sorte de couronnement de son propre travail. Bravo à tous et à toutes. Merci aussi d'avoir investi vos plus précieuses énergies pour le progrès du service public.

J'ai récemment eu l'occasion, notamment ici même, dans le cadre d'un séminaire offert à l'École, d'échanger avec des étudiants sur des enjeux qui me préoccupent beaucoup et qui ont trait à l'émergence et au traitement de ce que nous pourrions appeler la "question éthique" dans l'administration publique. Je ne résiste pas à l'envie d'en partager quelques éléments avec vous, convaincu que, aussi bien dans son activité de formation et de recherche que dans leurs engagements professionnels, l'École et ses étudiants - et ses diplômés - y seront de plus en plus confrontés. Ma conviction est également à l'effet que nous sommes en droit d'attendre d'eux et de l'École une contribution significative à son élucidation et à son progrès.

Des tendances actuelles de la réflexion éthique dans les administrations publiques, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elles sont tout à la fois sous le signe de la mutation et objet d'une nouvelle attention. Des travaux importants ont été produits, qui témoignent de l'acuité de cette réflexion.

Je mentionnerai spécialement le rapport du groupe fédéral présidé par John Tait (De solides assises, 1997), qui cherche les balises d'une éthique renouvelée pour l'Administration publique et qui conclut par l'énumération d'un certain nombre de valeurs susceptibles de rallier et d'inspirer les administrateurs publics d'aujourd'hui, ce qu'il appelle "les valeurs de base de la fonction publique" (p. 65 et suivantes) : des valeurs démocratiques, des valeurs professionnelles, des valeurs proprement éthiques et des valeurs liées aux personnes.

À l'OCDE, on étudie aussi ces questions depuis plusieurs années, notamment en faisant le relevé et l'analyse des politiques et tendances observables dans les pays membres. Énumérant les huit valeurs les plus fréquemment citées dans les énoncés des pays membres relatifs au service public, un rapport synthèse de septembre 2000, inspiré du Rapport sur l'Éthique d'avril 2000, mentionne, dans l'ordre : l'impartialité, le respect de la loi, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, l'équité, la responsabilité, la justice. Tout cela dans la perspective que l'enjeu est finalement celui de la confiance des citoyens dans la légitimité et la valeur du service public.

Du côté de l'Administration publique québécoise, on s'intéresse aussi beaucoup aux questions éthiques, comme l'atteste, notamment, la mise en oeuvre du "Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics". Comme en témoignent aussi la tenue récente d'un important colloque sur le conflit d'intérêt (novembre 1999) et, plus récemment encore, en février 2000, celle d'un Forum spécial des sous-ministres sur l'éthique. On peut penser que l'implantation de la nouvelle loi et du nouveau cadre de gestion va entraîner la nécessité d'un repositionnement éthique plus important qu'il n'y paraît à première vue. Car ce sont les valeurs de référence qui y sont appelées à changer. Plus précisément, la définition des normes administratives et des procédures de contrôle a priori, qui ont naguère souvent servi de cadre éthique, devrait céder la place à un pouvoir d'initiative, certes accompagné d'une obligation d'imputabilité, mais susceptible de rouvrir un espace pour la décision éthique, en même temps que de nouvelles "zones de risque". Du coup, c'est le cadre de référence actuel qui devra enrichir ses perspectives et, bien au-delà des valeurs de service, d'imputabilité, de neutralité et de loyauté, intégrer les valeurs davantage liées à la créativité responsable, à l'efficacité proprement administrative, sans doute aussi à des valeurs pouvant faire un nouveau contrepoids aux valeurs de conformité et d'obéissance.

Jusqu'ici, on peut observer que les préoccupations éthiques dans l'Administration publique ont beaucoup cristallisé autour de la probité administrative et du conflit d'intérêt, tout comme celles de la recherche, universitaire et autre, ont beaucoup gravité autour du droit de propriété et du respect de la vie. Et ce sont assurément là des questions centrales, qui justifient amplement qu'on ait estimé devoir les traduire en codes d'éthique, voire en codes de déontologie. Mais la vie quotidienne des gestionnaires publics voit émerger des questions d'ordre éthique qui vont bien au-delà de la problématique du conflit d'intérêt, surtout pour ceux que leur niveau de responsabilités place plus près des décisions porteuses d'orientations de société. Et Dieu sait s'il s'en prend des décisions importantes, dont l'accumulation et la convergence modifient progressivement les règles de notre vie en société.

Oui, c'est bien une telle mutation qui se produit actuellement, avec les rééquilibrages observés, par exemple, entre les valeurs de rentabilité économique et de maximisation des bénéfices et celles de la compassion et de la solidarité, entre celles de l'égalité des chances et du service public et celles de l'initiative individuelle et des lois du marché, entre celles de la transparence et du droit d'accès à l'information et celles de la discrétion, de la loyauté et de la protection des pouvoirs publics. Plus largement et pour simplifier les choses à outrance : entre les valeurs de type social-démocrate et celles du néolibéralisme, entre celles de l'affirmation identitaire et celles d'une mondialisation par ailleurs souhaitable. Il n'y a guère de ces choix qui ne doivent être examinés d'un point de vue éthique, et donc sous l'angle des valeurs qui y sont promues. Qu'il s'agisse de services de santé ou d'éducation, d'environnement ou de développement durable, de régimes d'assurance emploi ou d'insertion professionnelle, de jeux et de loteries, et de bien d'autres secteurs encore : difficile d'estimer qu'on y est en dehors du champ éthique.

Les gestionnaires n'ont évidemment pas à se substituer aux décideurs politiques, qui assument ultimement la responsabilité de leurs choix. Mais nous connaissons tous assez la vie quotidienne de l'Administration publique pour savoir que ces choix sont souvent le résultat de discussions, de brassages et d'analyses auxquels les gestionnaires sont parties prenantes. Ceux-ci sont dès lors renvoyés aux valeurs qu'ils véhiculent eux-mêmes dans les éclairages qu'ils apportent aux questions traitées. Il y a là une incontournable responsabilité citoyenne, impossible à gommer totalement derrière quelque devoir de neutralité ou de conformité. Pour

ma part, j'ai toujours pensé que la fonction de conseiller et de recommander comporte un devoir de référence à des valeurs. Et je sais gré à tous les ministres que j'ai servis d'avoir permis et sollicité des discussions à ce niveau fondamental.

Ces évolutions vont exiger, à tout le moins aux niveaux supérieurs, le développement de nouvelles compétences - parlons de "compétences éthiques", si vous voulez, c'est-à-dire d'aptitudes à analyser la portée éthique de questions pour lesquelles l'application des normes et des codes familiers ne suffit plus. Une tâche assez complexe, à la vérité, qui nous renvoie, en quelque sorte, à nos derniers retranchements, là où nous sommes interpellés dans notre liberté et l'identification de ce que nous estimons mériter d'être fait et préféré, simplement parce que cela est mieux au regard de ce qui, en dernière instance, juge la qualité humaine de nos vies.

Est-ce à dire que nous sommes ainsi condamnés à l'incessante création de nos propres normes ? Je ne le pense pas. Car, dans les cadres de référence qui balisent la vie collective et l'administration de la chose publique, il y a, en deçà de tous les codes d'éthique qui se formulent et se formuleront, telles choses que nos chartes des droits et libertés. Ce n'est pas rien. Dans l'état de flottement que connaissent actuellement les valeurs des organisations, ce n'est pas un mince secours que de pouvoir s'en référer à ces piliers de la vie collective, dont on reconnaît la préséance sur l'ensemble du corpus législatif. Il y a telles choses, aussi, que les missions essentielles définies dans les lois à administrer. À l'Éducation, par exemple, j'ai toujours trouvé inspiration - et courage à certaines heures - dans l'énoncé d'une mission qui dépasse les politiques particulières et qui a la vie plus longue que les ministres eux-mêmes : "promouvoir l'éducation; contribuer... à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise"; "favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude" (Loi sur le ministère de l'Éducation, art. 1.2). Il y a également telles choses que ces valeurs qui, jusqu'à preuve du contraire ou faute de rejet explicite, justifient toujours l'existence même du service public.

Je reviens à vous, chers diplômés d'aujourd'hui. Je suis sûr de ne pas être le seul ici à souhaiter que vous vous intéressiez intensément à ces questions. À souhaiter aussi que vous apportiez à leur approfondissement toute la contribution de vos énergies et de vos expériences réfléchies.

Je vous souhaite une bonne route.

§ § §