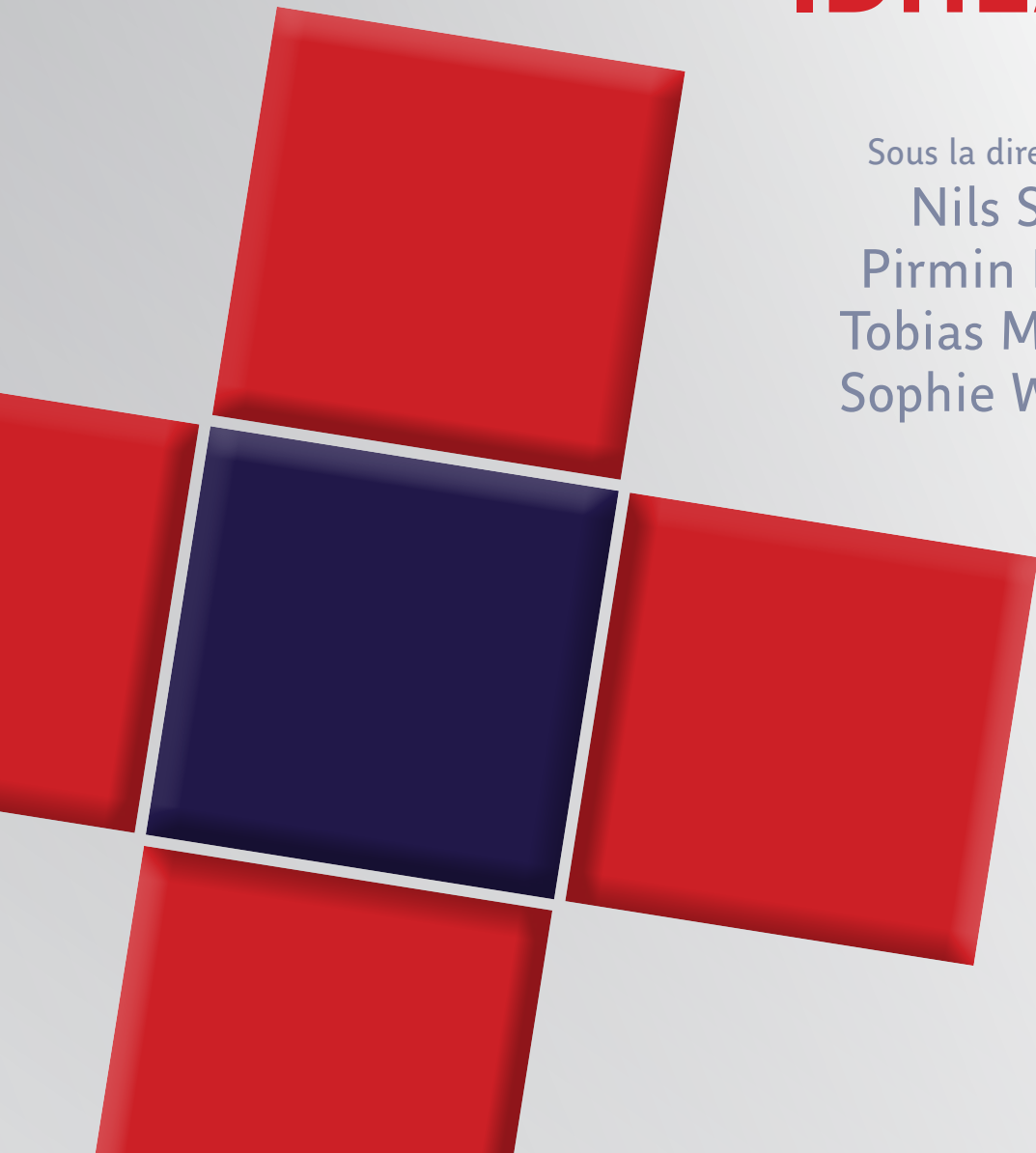


Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



6 Éthique

Sophie Weerts

6.1 Importance de l'éthique pour l'administration publique

Sur le plan philosophique, l'éthique désigne la réflexion sur les valeurs, c'est-à-dire sur l'ensemble des perceptions qui orientent les comportements individuels dans une société donnée. L'éthique est ainsi intimement liée au champ de la morale, tout en mettant l'accent sur la démarche de discussion qui nous pousse à réfléchir sur ce qui est bien, ce qui est juste. Elle peut donc se comprendre comme « une réflexion qui mène à des choix, en fonction de valeurs et de normes qui sont priorisées » (Lacroix 2011 : 108).

Le champ académique de l'éthique est traversé par plusieurs approches : l'éthique normative, l'éthique descriptive, l'éthique théorique et enfin l'éthique appliquée. La première consiste à examiner les valeurs qui devraient guider les comportements individuels. Elle présente une forte proximité avec la morale. La deuxième, l'éthique descriptive, a pour objet de mettre au jour les principes moraux sous-jacents dans des opinions éthiques sans prendre position sur ceux-ci. Pour cela, l'éthique descriptive a besoin de l'éthique théorique. Cette dernière présente les différentes théories philosophiques justifiant les décisions et prises de position. Enfin, l'éthique appliquée repose sur l'idée qu'on peut formuler à un niveau plus opérationnel un cadre réflexif qui permet de soutenir l'action, la décision. La finalité de l'éthique appliquée est alors de réussir à articuler une conception cohérente de la morale pouvant générer ces réponses et les justifier avec une démarche réflexive (Wyser 2016).

De manière générale, on peut dire que tant l'éthique normative – qui porte sur la définition des valeurs – que l'éthique appliquée – qui vise à promouvoir une démarche réflexive – ont plus que jamais une dimension importante dans le domaine de l'administration publique. Plusieurs motifs permettent de l'expliquer. Le premier est l'impératif de confiance des citoyennes et citoyens dans les organisations publiques (Dobel 2005). Le développement de la société de l'information à

partir des années 1990 a en effet impliqué une plus grande publicité des scandales et autres malfaçons au sein des autorités et organisations publiques. De telles situations sont de nature à constituer un climat de défiance à l'égard de celles et ceux qui ont pour fonction d'agir pour et au nom de l'intérêt général et, à terme, sont susceptibles de remettre en cause la démocratie. Ceci explique le développement d'un discours pour plus de moralité, plus d'éthique, dans l'espace public. Le deuxième motif tient aux réformes administratives et à l'évolution du rôle de l'État. Ils ont amené de nombreux changements parmi lesquels on peut citer une déconcentration du pouvoir, plus d'autonomie budgétaire ou encore une approche en réseau des biens et services d'intérêt public. Ce sont autant d'éléments qui ont changé non seulement le fonctionnement interne de l'administration publique, mais également son cadre d'action. Ces changements ont été analysés comme brouillant les valeurs qui étaient au cœur de l'identité professionnelle de celles et ceux qui sont engagés au service de l'État. Ici encore, c'est la question de la redéfinition des valeurs et de leur mise en œuvre dans la gestion quotidienne qui justifie de s'intéresser à l'éthique. Enfin, un dernier élément tient au rôle de la loi et du droit en général pour administrer les enjeux sociaux, économiques, technologiques ou encore environnementaux. Force est de constater que les années 1990 ont initié une lente mutation de la loi, instrument de référence pour gouverner dans le contexte de l'administration wébérienne. D'autres formes de gouvernance ont en effet vu le jour avec le principe de l'accoutabilité, les approches d'analyse de risques ou de bénéfices et les valeurs publiques et sociales (Bennett & Raab 2018), expliquant ce regain d'intérêt pour l'éthique dans de nombreux domaines comme les sciences médicales, la protection de l'environnement ou encore la protection des données.

Ce besoin d'une grande probité dans l'exercice des missions publiques, cette perte de repères du point de vue des valeurs publiques et enfin l'augmentation de la marge d'appréciation conférée à celles et ceux qui sont chargés de poursuivre les tâches publiques sont donc autant d'éléments qui permettent de comprendre l'importance donnée au thème de l'éthique dans l'administration publique. Dans cette administration publique transformée, l'éthique devient une ressource complétant le droit.

6.2 Points clés de l'éthique

Dans cette partie consacrée aux points clés, on commencera par revenir sur les raisons qui, au regard de l'administration publique proprement dite, ont justifié le retour de l'intérêt pour l'éthique (§ 6.2.1). Ensuite, on évoquera les deux modèles de gestion de l'éthique que l'on retrouve dans le domaine de l'administration publique : la conformité aux normes et l'intégrité (§ 6.2.2). La seconde – l'intégrité – a connu un développement non négligeable depuis la fin des années 2000,

justifiant qu'on s'y attarde davantage. On montrera qu'elle s'imprime sur le plan normatif (§ 6.2.3).

6.2.1 Motifs justifiant le regain d'intérêt pour l'éthique dans l'administration publique

Le développement d'un discours institutionnel sur l'éthique s'opère au cours des années 1990. Deux éléments, reliés à deux moments de l'histoire de l'administration publique (► *Modèle IDHEAP d'administration publique: vue d'ensemble*), expliquent cet intérêt renouvelé pour l'éthique dans le domaine de l'administration publique (Hijal-Moghrabi & Sabharwal 2018).

Hybridation des valeurs du secteur public

Le premier élément qui va relancer la réflexion sur les valeurs sous-jacentes de l'administration publique est le déploiement des réformes administratives en vue d'appliquer la nouvelle gestion publique (► 1 Valeurs). Certain-es ont souligné l'impact négatif de ces réformes sur l'éthique de l'administration publique étant donné l'affaiblissement des mécanismes de contrôle au profit d'une plus forte décentralisation des compétences et des responsabilités. Une telle logique organisationnelle a été vue comme un risque d'augmentation de la corruption. D'autres y trouvent un avantage au motif que cela réduirait justement cette exposition à la corruption. Dans tous les cas, des recherches empiriques ont montré qu'il ressort de cette période de réformes administratives le fait que les valeurs de l'administration publique ont bien été réagencées, ce qui conduit à une forme d'hybridation des valeurs (Emery & Giaucque 2014; Wyser 2016).

L'hybridation exprime cette idée que l'administration publique s'est trouvée au confluent de deux modèles organisationnels. D'un côté, le modèle wébérien qui caractérise l'administration publique au sens institutionnel tout au long du XX^e siècle, et qui se caractérise par son approche rationnelle-légale. Concrètement, cela signifie que toute l'action publique est appréhendée à l'aune du prisme de la loi. Le respect de la règle de droit – et avec celle-ci de l'État de droit –, le respect du pouvoir hiérarchique, le sens de l'intérêt général et les principes de neutralité et d'égalité de traitement sont les éléments qui définissent la ligne organisationnelle et le comportement de celles et ceux qui sont au service de l'État. Tous ces éléments se retrouvent dans la valeur de la légalité. Dans ce cadre, celles et ceux qui travaillent pour l'administration sont des exécutant-es. D'un autre côté, on trouve le modèle organisationnel de l'entreprise, auquel adhère la nouvelle gestion publique. Dans celui-ci, la valeur de référence est l'efficacité. Le but ultime est le résultat. Dans un tel modèle, il est alors important que les individus disposent d'une marge de manœuvre leur permettant de mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre l'objectif, tout en s'accommodant des contraintes environnantes. Le respect du droit devient alors une contrainte

parmi d'autres dont il faut s'accommoder. Avec les réformes administratives mettant en œuvre la nouvelle gestion publique, on assiste à la montée en puissance de la valeur de l'efficacité.

Le modèle wébérien avait l'avantage de donner un cadre d'action particulièrement clair puisque c'était la loi et l'ordre hiérarchique qui devaient guider celles et ceux qui étaient au service de l'État. À travers une série de réformes comme la gestion par enveloppe budgétaire ou encore la perspective des politiques publiques, le modèle de nouvelle gestion publique implique un élargissement de la marge de manœuvre des collaboratrices et collaborateurs de l'État, générant une certaine confusion quant aux limites de leur action et de leur pouvoir décisionnel. On comprend dès lors que cette situation a conduit à imaginer un autre cadre de référence que celui de la loi, puisque celle-ci représentait tout de même le point de référence dans le modèle wébérien.

Enchevêtrement entre secteur public et secteur privé

Le second élément qui justifie ce regain d'intérêt pour l'éthique dans l'administration publique du XXI^e siècle tient au déploiement de cette conception fonctionnelle de l'administration publique. En effet, la diversité et la complexité des tâches devant garantir ou renforcer l'accès de toutes et tous aux biens et services d'intérêt public sont devenues tellement importantes que l'État n'a plus pu poursuivre ses missions publiques dans un environnement marqué par des contraintes budgétaires et de ressources humaines. Dans ce contexte, ce sont des collaborations et partenariats formels ou informels qui ont été développés entre unités administratives, entreprises privées et organisations du monde associatif.

Il n'en reste pas moins que, dans ce nouveau contexte, celles et ceux qui participent à cette entreprise d'accès aux biens et services d'intérêt public n'ont pas nécessairement le même degré d'adhésion à cette notion d'intérêt public. Une entreprise privée participant ou exerçant des tâches publiques reste une organisation fondée sur l'idée de profit. Une fondation trouvera également un intérêt à intervenir en vue d'obtenir des subventions. Dès lors, et comme le souligne à juste titre Dominique Hänni, les collaboratrices et collaborateurs de l'État se trouvent placés dans un environnement dans lequel les interactions avec le secteur privé deviennent beaucoup plus nombreuses. Elles peuvent impliquer des fonctions de représentation dans des conseils d'administration, de négociation dans des projets publics ou semi-publics, de pilotage de campagnes de prévention ou d'information ou encore de contrôle et surveillance des acteurs privés impliqués dans la poursuite de tâches publiques. À cela s'ajoute que leur marge d'appréciation est ici encore sensiblement étendue avec le développement de lois qui prennent de plus en plus souvent la forme – spécialement dans le domaine des politiques publiques – de normes-programmes ou de normes contenant des notions juridiques indéterminées (Hänni 2019).

L'environnement dans lequel se déploie l'administration publique a altéré les limites d'un cadre organisationnel fondé sur la ligne hiérarchique et expose davantage la responsabilité des collaboratrices et collaborateurs. Ce second élément explique alors pourquoi se fait ressentir le besoin de fixer un cadre de référence complémentaire aux règles de droit pour guider les comportements de chacune et chacun. Comme on le verra plus loin, le discours sur l'éthique dans l'administration publique vise à répondre aux risques résultant de ce nouvel environnement.

6.2.2 Modes de promotion de l'éthique

Les travaux sur l'éthique dans l'administration publique (Graycar 2020) ont permis de mettre en exergue deux approches en vue d'améliorer les comportements éthiques dans l'administration publique : la conformité aux normes et l'intégrité. C'est la seconde – l'intégrité – qui s'est imposée dans le cadre du développement de l'administration fonctionnelle. Elle prône la mise en place d'une série de mesures formelles, informelles et organisationnelles qui s'articulent aujourd'hui à travers le concept d'infrastructure éthique et qui doivent permettre de faire face aux risques d'influence auxquels peuvent être confronté-es celles et ceux qui doivent décider dans le contexte de l'administration publique.

Distinction entre conformité aux normes et intégrité

La question de l'éthique dans le domaine de l'administration publique a d'abord été vue sous l'angle du comportement des fonctionnaires et de la détermination des règles qui devaient encadrer leurs comportements. Cette première conception était parfaitement alignée avec le modèle wébérien. Elle postule la formalisation de règles de comportement, de procédures et des mécanismes de contrôle. Cette approche correspond à l'idée de droit disciplinaire, sous-branche du droit de la fonction publique, ou de la déontologie (Bodiguel 2002). Elle fait écho à une certaine conception de la relation juridique entre l'État et son agent-e. On peut ajouter qu'elle évoque aussi la conception initiale de la régulation des comportements, axée sur le contrôle et la sanction. Ce faisant, elle entend dépasser l'éthique, en ce sens que ce sont des règles de droit qui fixent les comportements (éthiques) à suivre. Ces règles reposent sur des valeurs initiales comme la protection de la confiance du public, le respect de la renommée ou de la réputation de l'État. Elles retrouvent ainsi des éléments de l'éthique normative. Concrètement, la légitimité morale de ces comportements est toutefois appréciée au regard des règles pénales et disciplinaires existantes. Sur le fond, l'éthique normative se focalise sur la lutte contre la corruption, la fraude, l'abus de pouvoir, le respect de la discipline et de la neutralité. Sur la forme, cette conception s'inscrit dans une approche répressive et repose sur des instruments juridiques comme la loi ou l'ordonnance.

Une seconde approche de l'éthique dans l'administration publique a vu le jour. Elle s'inscrit davantage dans le domaine de l'éthique appliquée. Dans son ouvrage

Ethics for bureaucrats, Rohr (1989) pointait ainsi le fait qu'on doit évoluer d'une approche qui vise à éviter les scandales à une approche qui doit développer le sens de la vertu chez celles et ceux qui gouvernent. L'auteur américain pointait ainsi la nécessité de passer d'une culture de la répression à une culture de la promotion. Une telle conception fait écho à l'exercice de « *reflective equilibrium* » prônée en 1971 par le philosophe américain John Rawls (Rawls 1971). Cette nouvelle approche est fondée sur l'idée d'intégrité (*integrity*), laquelle peut être définie comme « une qualité qui caractérise le comportement des acteurs conformément aux valeurs, normes et règles morales pertinentes » (L. Huberts & van Montfort 2020 : 450). Il s'agit donc cette fois pour l'administration publique de promouvoir une philosophie de l'encouragement au développement des comportements appropriés. Une telle philosophie implique la mise sur pied d'un environnement avec des mesures incitatives plutôt que répressives. Elle privilégie le recours à l'informel et aux mesures organisationnelles plutôt que la concentration sur le seul comportement inapproprié. En outre, l'intégrité part du postulat que tout n'est pas dicté d'avance, que celles et ceux qui travaillent dans des organisations publiques sont soumis-es à des dilemmes éthiques et que, dans une telle perspective, elles et ils ont besoin d'une aide spécifique qui doit donc leur être apportée par le biais de différentes mesures.

La perspective plus holistique et réflexive de l'intégrité a été jugée plus adaptée à l'administration publique du XXI^e siècle. Elle permet de dépasser l'approche réglementaire et juridique traditionnelle qui met l'accent sur la sanction. Elle privilégie un mode de gouvernance qui entend à la fois mobiliser une large palette d'instruments susceptibles d'influencer le comportement des individus, tout en pouvant aussi s'adapter – étant donné la dimension réflexive – au contexte changeant des organisations.

Analyse de risques et infrastructure éthique

Le concept d'infrastructure éthique a été proposé par l'OCDE dans le cadre de ses travaux sur le comportement éthique dans l'administration publique à la fin des années 1990 (OECD 1997). L'idée d'infrastructure vise à désigner une panoplie d'outils et de processus de réglementations pour éviter les comportements indésirables et inciter à une bonne conduite. Ces outils constituent des éléments indépendants, mais qui doivent être tous déployés afin de doter l'administration publique d'une infrastructure forte lui permettant d'éviter les comportements indésirables. Ils visent ainsi à répondre aux risques qui peuvent être identifiés dans le fonctionnement des organisations publiques.

Le développement d'une infrastructure éthique a pour but de répondre à d'éventuels risques sur le plan éthique. Dès lors, il faut d'abord pouvoir repérer ces lieux décisionnels dans lesquels il peut y avoir un ou plusieurs risques. Ce repérage peut être opéré en identifiant au sein des organisations publiques les processus et les fonctions dans lesquels les collaboratrices et collaborateurs de l'État peuvent devoir

prendre une décision qui engage l'organisation. Un tel examen vise donc à cerner les sources de vulnérabilité. Concrètement, Maesschalk (2008) a par exemple identifié les processus d'achat de biens et services, de promotion de personnel ou encore d'inspection et de surveillance.

L'infrastructure éthique à développer par chaque organisation doit alors comporter une série d'instruments, procédures et mesures qui doivent permettre de guider celles et ceux qui sont engagé-es dans l'administration publique. Ces mesures appartiennent à trois registres : l'orientation, la gestion et le contrôle.

L'*orientation en faveur d'un comportement éthique* vise à promouvoir et à sensibiliser en amont les collaboratrices et collaborateurs des entités publiques aux enjeux et comportements éthiques. Cette sensibilisation peut être opérée directement par un rappel des règles pénales et déontologiques applicables aux agent-es publiques et aux organismes privés exécutant des tâches publiques. Elle peut également être concrétisée à travers l'adoption et la diffusion d'un code de conduite propre à une collectivité publique ou à un organisme spécifique. La formation constitue un élément qui participe directement à ce travail de sensibilisation aux comportements éthiques et au développement de compétences pour résoudre des dilemmes d'ordre éthique.

La *gestion* des enjeux éthiques sera prise en charge avec une structure organisationnelle et réglementaire. Sur le plan organisationnel, un organe spécial ou un service central de gestion peut assurer un rôle de coordination. Sur le plan réglementaire, cela peut ressortir de politiques et de pratiques en matière de gestion des ressources humaines qui doivent garantir une sécurité de l'emploi, des perspectives de promotion, une juste rémunération.

Le *contrôle* des comportements impliquera la qualification en infractions pénales des comportements non désirés, la mise sur pied de possibilités d'investigations et de poursuites indépendantes en cas d'infraction, grâce à des mécanismes efficaces de responsabilisation et de contrôle qui découragent tout comportement problématique, mais permettent aussi de le détecter facilement. Des systèmes d'information et de protection pour les lanceur-ses d'alerte ou de surveillance interne ou externe peuvent également participer à cette dimension de contrôle. Cela peut être le fait d'une commission parlementaire de gestion. Enfin, les règles de transparence participent aussi à la mise en place de cette infrastructure éthique.

6.2.3 Encadrement normatif de l'intégrité

Le déploiement de l'éthique dans l'administration publique par le biais de l'« approche intégrité » prend forme dès le milieu des années 1990. Outre le fait qu'on est à une époque où l'État est décrié pour sa lenteur, son formalisme et sa bureaucratie, un certain nombre de scandales entachent la réputation des organisations publiques et sont vus, pour les États, comme des facteurs de risque pour la démocratie. En effet, ils érodent progressivement la confiance que les citoyennes et citoyens doivent

avoir dans les institutions démocratiques pour justifier leur légitimité politique. Cette situation conduit à un large engagement des organisations internationales qui défendent les valeurs libérales et démocratiques et qui ont adopté une série de textes juridiques et de déclarations politiques qui vont inévitablement avoir une répercussion en Suisse.

Au niveau international

Ainsi, en 1996, c'est l'Assemblée générale des Nations unies qui initie le mouvement en adoptant son code de conduite des agent-es de la fonction publique internationale. Elle recommande aux États de s'en servir comme modèle dans leur lutte contre la corruption. En 2003, l'organisation onusienne adopte son premier instrument juridique: la Convention des Nations unies contre la corruption.

Le Conseil de l'Europe s'est également saisi de la thématique de l'éthique dans l'administration publique, considérant qu'elle constitue un élément clé pour la préservation de la confiance dans les gouvernements et le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains. En 1999, il adopte à son tour un texte juridique avec la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et plus tard, un protocole additionnel, auxquels a adhéré la Suisse. C'est dans ce cadre qu'est institué le Groupe des États contre la corruption (GRECO), lequel mène des missions de surveillance quant à la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de lutte contre la corruption dans les États parties, notamment en Suisse. En outre, un certain nombre de résolutions et de recommandations ont également été adoptées, comme la résolution 97(24) du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, la résolution 79 (1999) sur l'intégrité des élu-es locaux-ales et régionaux-ales, la recommandation (2000) 10 sur les codes de conduites pour les agent-es public-ques, la recommandation (2002) 2 sur l'accès aux documents publics, la recommandation (2007) 7 relative à une bonne administration, la recommandation (2014) 7 sur la protection des lanceurs d'alerte et la recommandation (2017) 2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

Enfin, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également été très active pour assurer la promotion de l'éthique dans l'administration publique. On peut dire qu'elle a même fait de la lutte contre la corruption, et plus généralement de la promotion de l'intégrité, son cheval de bataille. En 1997, est conclue la Convention sur la lutte contre la corruption des agent-es public-ques étranger-ères dans les transactions commerciales internationales. Du point de vue du droit suisse, cette convention est entrée en vigueur en 2000. L'OCDE a également adopté plusieurs recommandations à destination de ses États membres. En 1998, elle publie la recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans les services publics, laquelle a été mise à jour et remplacée par la recommandation sur l'intégrité publique en 2017. L'OCDE a également adopté une recommandation

sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public en 2003, une autre recommandation sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics (2008/2013). En 2010, elle a en outre adressé à ses États membres une recommandation sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying. Enfin, en 2021, elle a publié une recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public, incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public (OCDE 2021).

De ce florilège de textes internationaux, on doit retenir que le discours des organisations internationales s'est d'abord focalisé sur la question de la corruption des agent-es public-ques pour s'élargir à l'encadrement de leur comportement dans leur fonctionnement (transparence, respect de l'intégrité dans l'exercice de leur fonction), à la protection de celles et ceux qui dénonceraient les agissements problématiques au sein du service public et enfin, à la nécessité d'encadrer les activités de lobbying.

Au niveau national

La Suisse a ratifié toutes les conventions internationales précitées, témoignant de sa volonté à lutter contre le phénomène de la corruption, mais elle a également adapté son cadre juridique à travers l'adoption d'une série de règles normatives.

Ainsi, la Confédération a érigé en infractions pénales l'octroi d'avantages (art. 322^{quinquies}) et l'acceptation d'un avantage (art. 322^{sexies}). Elle a aussi mis fin à la possibilité de déduire fiscalement les pots-de-vin et commissions occultes du revenu imposable. Elle s'est dotée, tout comme les cantons, d'une loi sur la transparence. Elle a aussi comblé son retard pointé par le GRECO avec des obligations de transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Des mesures figurent également dans les règles de droit qui encadrent le rapport de travail entre les organisations publiques et leurs collaboratrices et collaborateurs ainsi que dans la législation qui règle le fonctionnement de l'organisation des services et autorités publics. Il faut aussi dire que la Confédération a adopté le 15 août 2012 un Code de comportement du personnel de l'administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques et, le 5 novembre 2014, l'Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération.

Globalement, on peut donc dire qu'une série de mesures normatives ont déjà été prises au niveau fédéral et cantonal. S'il est impossible de donner un tableau complet de celles-ci dans le cadre de cette contribution, on notera que la réglementation est toutefois disparate en raison du fédéralisme. On peut toutefois identifier les principaux thèmes. Ils concernent par exemple les incompatibilités personnelles (que ce soit pour des liens familiaux, institutionnels ou économiques), lesquelles sont alors détaillées dans des lois fédérales et cantonales relatives aux agent-es de l'État ou dans des lois spéciales relatives à certaines organisations publiques. Elles doivent toutefois s'accompagner de processus de récusation et de mécanisme de vérification pour

éviter de rester lettre morte. La question des activités accessoires a également été réglementée dans une série de textes, prescrivant des obligations d'annonce, d'autorisation et de rétrocession d'une part du revenu engrangé. L'interdiction ou le strict encadrement de l'acceptation d'avantages et les déclarations et registres d'intérêts sont par ailleurs des éléments qui s'inscrivent dans la lutte contre la corruption. Certains comportements peuvent en revanche être vus comme particulièrement délicats à décrypter au motif qu'ils peuvent tomber sous le coup du droit pénal. Ainsi, la divulgation d'informations obtenues dans le cadre de l'exercice peut d'un côté constituer une violation du secret de fonction, mais de l'autre, elle peut également être vue comme nécessaire dans le cadre d'une société démocratique et transparente.

6.3 Perspectives et défis futurs

Dans le domaine de l'éthique, trois défis attendent l'administration publique. Le premier défi est de garder une conception ouverte de l'intégrité pour ne pas se limiter à contrôler le respect de normes de comportements prédéfinies. Cela pose aussi le second défi, qui est de nature opérationnelle : il s'agit de la concrétisation de ce renforcement de l'éthique dans une administration publique qui ne peut plus s'appuyer sur une seule et même infrastructure organisationnelle. Enfin, le dernier défi est le déploiement de l'approche intégrité au-delà des unités administratives pour pouvoir ainsi couvrir l'ensemble des parties prenantes impliquées dans l'administration publique.

Comme on l'a vu, de nombreux points sont aujourd'hui réglementés pour garantir l'intégrité de l'administration publique. Si une telle liste permet bien de faire émerger une série de thématiques à examiner dans le cas de processus de décision publique, elle doit être vue comme un standard minimum, devant être considérée comme évolutive au gré des développements de l'administration publique. Elle doit également s'accompagner de mesures de protection et de sanction, car il s'agit avant tout de développer une administration publique qui inspire la confiance des citoyennes et des citoyens. Un tel développement montre aussi le réflexe normatif qu'accompagne l'intégrité dans l'administration publique. Si les normes sont certes importantes dans la perspective intégrité, elles ne suffisent toutefois pas. En d'autres termes, pour que l'éthique soit une ressource pour l'administration publique, il faut aller au-delà de l'adoption de normes dans des textes formels ou pseudoformels. Il ne faut donc pas se limiter à une conception fermée de l'intégrité, mais au contraire, accepter sa dimension évolutive et donc ouverte.

Dans la suite du défi précédent, se pose alors le défi de la concrétisation des autres aspects de l'infrastructure de l'intégrité, à savoir les mesures informelles et organisationnelles. Comme l'ont souligné Fortier et Emery, c'est tout l'enjeu de l'opérationnalisation (Fortier & Emery 2015). À cet égard, le travail sur le *leadership*

et un engagement en faveur de l'exemplarité peuvent être considérés comme des points clés pour la mise en œuvre d'un fonctionnement éthique dans l'administration publique (► 9 *Leadership*). L'atténuation du *leadership* renforcé au profit d'un *leadership* participatif mettant l'accent sur le fondement démocratique de l'administration publique pourrait par exemple renforcer l'adhésion au respect et à la protection de l'intérêt général. Un autre élément qui ne doit pas être perdu de vue est celui de la formation en éthique (Wyser 2013). Pour autant qu'une telle formation sache réussir cette habile combinaison de partage de connaissances théoriques et d'apprentissage pratique à travers l'analyse de dilemmes éthiques, elle constitue un des aspects qui devrait renforcer la dimension éthique dans l'administration publique.

Enfin, étant donné la perspective fonctionnelle dans laquelle s'inscrit l'administration publique dans ces premières décennies du XXI^e siècle, limiter les principes et les normes éthiques au domaine des organisations publiques devient une évidence. Hänni (2019) a pointé plusieurs éléments qui montrent qu'un tel mouvement est bien en cours en Suisse. La commission de gestion du Conseil des États a recommandé au Conseil fédéral de contrôler activement les liens d'intérêts des membres du conseil d'administration des entreprises proches de la Confédération. Dans le domaine des marchés publics, la Conférence des achats de la Confédération préconise aux autorités adjudicatrices d'inclure dans les contrats avec les entreprises privées une clause relative à l'intégrité, destinée à prévenir la corruption dans le domaine des marchés publics et qui a pour conséquence, en cas de violation, l'annulation de l'adjudication, la résiliation anticipée du contrat de marché public ainsi que l'obligation pour l'entreprise de s'acquitter d'une peine conventionnelle. Dans le domaine des liens d'intérêts, le Tribunal fédéral a considéré, dans un arrêt rendu en 2016, que la nature de droit privé de la relation juridique entre la Swissmedic¹¹ et des expert-es ne permettait pas de justifier la non-communication des informations relatives aux éventuels liens d'intérêts de ces dernier-ères au motif qu'il existe un intérêt public à ce que ces expert-es n'aient pas de conflits d'intérêts problématiques dès lors qu'ils et elles sont appel-ées à rédiger des rapports dans la procédure d'admission de médicaments (ATF 142 II 340). Les scandales de Car postal en 2018¹² ou encore de Crypto AG en 2020¹³ ont par ailleurs montré que les enjeux éthiques vont bien au-delà des questions de corruption ou d'avantages personnels, mais peuvent également se matérialiser dans la

11 Swissmedic est l'autorité d'autorisation et de surveillance des produits thérapeutiques. C'est une entité autonome de droit public de la Confédération suisse. Elle dispose ainsi du pouvoir de contracter librement avec d'autres personnes juridiques comme des expert-es.

12 Le scandale de Car postal portait sur un mécanisme de fraude à la subvention publique. Par un système complexe, l'entreprise publique percevait ainsi un financement non dû à charge de la Confédération, aux cantons et communes. Elle remboursa 205 millions aux parties lésées. La direction de Car postal démissionna en juin 2018, son conseil d'administration fut entièrement révoqué et l'unité fut réorganisée.

13 Crypto AG est une entreprise privée suisse qui commercialise des solutions de cryptage des messages. Une enquête médiatique internationale révéla en 2020 que l'entreprise avait été noyautée par les services secrets américains et allemands et truquait ses systèmes de cryptage afin de permettre l'espionnage des États clients de la société suisse. Une enquête parlementaire conclut que les services de renseignements suisses étaient au courant de la stratégie d'espionnage à partir de la Suisse et avaient omis d'en informer le Conseil fédéral.

conduite organisationnelle d'une entité. Il ne faut aussi pas perdre de vue que, pour le Tribunal fédéral, ce ne sont pas que les comportements problématiques proprement dits qui doivent être combattus, mais c'est également tous ceux qui donnent l'apparence d'un manque d'intégrité. Hänni constate d'ailleurs que dans le domaine de la transparence et du contrôle administratif, le résultat de l'analyse est plus contrasté. Du côté cantonal, plusieurs lois cantonales sur la transparence s'appliquent aux unités centralisées, décentralisées ainsi qu'aux personnes morales et organismes de droit privé sur lesquels l'État exerce une maîtrise effective. Sur ce point, certains cantons ont donc été plus loin que la Confédération, mais comme on a pu le montrer, c'est un travail d'analyse de fond qui devrait être mené à chaque niveau institutionnel, tout comme devraient être déployés un ensemble d'outils, de processus et de réglementations pour éviter les comportements indésirables et inciter à une bonne conduite répondant à l'éthos de l'administration publique.

Concepts clés

- Conflit d'intérêts (*Interessenkonflikt, conflitto di interesse, conflict of interests*): expression désignant une situation d'interférence avérée ou apparente entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.
- Corruption (*Korruption, corruzione, corruption*): au sens juridique, c'est le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu ou une promesse d'un tel avantage qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement de son bénéficiaire.
- Intégrité (*Integrität, integrità, integrity*): qualité d'une personne ou d'une organisation qui agit en respectant certains principes ou valeurs comme l'impartialité, la loyauté, la responsabilité ou encore l'honnêteté.

Références

- Bennett, C. J. & Raab, C. D. (2018). Revisiting the governance of privacy: Contemporary policy instruments in global perspective. *Regulation & Governance*, 14(3), 447-464. <https://doi.org/10.1111/rego.12222> (consulté le 21.11.2022).
- Bodiguel, J.-L. (2002). Pourquoi a-t-on tant besoin d'éthique? *Éthique publique*, 4(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.2476> (consulté le 21.11.2022).
- Dobel, P. (2005). Public management as ethics. In: Ferlie E., Lynn L., & Pollitt C. (éds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 156-181.

- Emery, Y., & Giauque, D. (2014). The hybrid universe of public administration in the 21st century. *International Review of Administrative Sciences*, 80(1), 23-32. <https://doi.org/10.1177/0020852313513378> (consulté le 21.11.2022).
- Fortier, I., & Emery, Y. (2015). L'éthos public en tant que processus social dynamique. *Pyramides*, 22, 83-114.
- Graycar, A. (éd.) (2020). *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Hänni, D. (2019). *Vers un principe d'intégrité de l'administration publique. La prévention de la corruption en droit administratif*. Genève: Schulthess.
- Hijal-Moghrabi, I. & Sabharwal, M. (2018). Ethics in American public administration: A response to a changing reality. *Public Integrity*, 20, 1-19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1419053> (consulté le 21.11.2022).
- Huberts, L. & van Montfort, A. (2020). Building ethical organisations: The importance of organisation integrity systems. In : Graycar, A. (éd.). *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 450-462.
- Lacroix, A. (2011). L'insuffisance du droit en matière d'éthique ou les lois sur l'éthique : voyage au pays de l'absurde! *Éthique publique*, 13(1), 95-115.
- OCDE (2021). *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.fr.pdf> (consulté le 21.11.2022).
- OECD (1997). Creating an effective ethics infrastructure. *Focus Public Management Gazette*, 7, 1.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Wyser, C. (2013). Éthique. In : Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfler, P., Mader, L., Soguel, N., & Varone, F. (éds.). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 541-558.
- Wyser, C. (2016). L'éthique publique: entre conformité et intégrité. In : Emery, Y. & Giauque, D. (éds.). *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle*. Québec: Presses de l'Université de Laval, 303-327.

Références pour aller plus loin

- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404> (consulté le 21.11.2022).
- Kolthoff, E., Huberts, L. & Van den Heuvel, P. (2006). The integrity of new public management: is integrity at stake. *Public Administration Quarterly*, (30)3/4, 399-439.