

**LE PLACE DE L'ÉTHIQUE :**  
**DU POLITIQUE À L'ADMINISTRATIF**

**Conférence prononcée par M. André Vézina**

**Sous-ministre**  
**Ministère de l'Éducation**

**Dans le cadre des déjeuners-conférences**  
**de l'Institut d'administration publique du Québec**  
**Le 12 décembre 2002**

## **BÉNÉFICES PERSONNELS**

Parler d'éthique, c'est parler des valeurs; parler des valeurs, c'est parler de conflit des valeurs et donc de conciliation et de hiérarchisation des valeurs.

Aussi, en acceptant de prononcer cette conférence, je me suis, du coup, retrouvé obligé de concilier deux valeurs : la liberté d'expression, valeur clairement identifiée dans la charte des droits et libertés, et la loyauté, valeur apprise et acquise dans mon éducation et valeur inscrite en tête de la déclaration de valeurs du gouvernement.

J'aurais préféré prononcer cette conférence sans être lié par la loyauté; non pas que je veuille dénoncer qui que ce soit mais, dans l'interprétation des propos, la frontière est mince entre une question soulevée et la remise en question, la dénonciation, voire le blâme. Mais enfin, je plonge, je prends le risque, mon propos étant inscrit à l'enseigne de la retenue, de la prudence.

Vous comprenez comme moi qu'en invitant un sous-ministre, on ne souhaitait pas entendre une critique provocante, un exposé pamphlétaire, ce qui pourtant fait parfois grand bien.

Cet exposé arrive au moment de ma vie (55 ans) où les questions sur le sens de la vie se font plus pressantes, questions difficiles et troublantes s'il en est. La préparation de cette conférence aura eu comme bénéfice de m'aider à prendre conscience de ce que je vis dans mon travail, à y voir plus clair, à me mieux positionner et à accepter certaines choses.

Aussi, s'il s'avérait que mon modeste discours vous apporte peu, vous pourriez au moins vous consoler en pensant qu'il aura été utile à l'orateur d'y réfléchir et de le préparer et que, peut-être, il pourrait vous être utile de préparer votre propre discours sur l'éthique.

## **L'ANGOISSE**

L'éthique étant le point central de mon exposé, aussi bien essayer de la définir.

Le Petit Robert la définit ainsi :

« Science de la morale; l'art de diriger la conduite »

L'éthique côtoie la morale que l'on définit dans le programme d'enseignement moral du primaire ainsi « ... un art de choisir qui requiert de l'intelligence et du cœur. Elle valorise une démarche de réflexion qui permet de discerner ce qui convient ou ne convient pas, ce qui est acceptable ou inacceptable, ce qui est

souhaitable ou ne l'est pas du point de vue du mieux-être et du mieux-vivre individuel et collectif ».

L'éthique réfère en quelque sorte à la capacité de décider et d'agir avec justesse dans un contexte où des choix s'imposent.

C'est un art que nous pratiquons tous les jours comme gestionnaire de façon plus ou moins consciente, sauf lorsque les choix sont plus difficiles. Et cela se produit très souvent dans nos fonctions, que ce soit dans le cadre d'un conseil à donner ou d'un geste à poser. Ce sont là parfois des moments de tiraillements et de grandes souffrances intérieures.

Pour encadrer la réflexion des individus, préalable à l'action, les sociétés, institutions et organisations ont défini des règles qui régissent les comportements. Que l'on pense ici au Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique qui réfère au conflit d'intérêt, à la discrétion, à la confidentialité, à l'intégrité ...

À l'évidence, ces balises ne suffisent pas, même au plan des comportements à adopter. À preuve, dans ledit règlement, il est indiqué « qu'en cas de doute le fonctionnaire doit agir selon l'esprit des normes d'éthique et de discipline ». Ces règles, ces balises deviennent inopérantes quand il s'agit d'un jugement à porter et, comme l'a si bien souligné Marcel Proulx, dans un article qu'il a commis sur les leçons à tirer des crises, il ne faut surtout pas croire que les règlements et directives engendrent un comportement éthique. Il plaide même en faveur d'un desserrement des règles accompagné du droit à l'erreur. Il nous met en garde contre la primauté des règles sur le jugement dans les bureaucraties.

Sur quoi appuyer son jugement alors? Sur les valeurs bien sûr; les valeurs dominantes de la société, les valeurs prônées par son organisation et les valeurs personnelles aussi. Et c'est alors que naît l'angoisse, car se posent de difficiles questions liées à la reconnaissance des valeurs, à leur conciliation et à leur hiérarchisation.

Et nous voilà plongés dès lors dans l'univers des paradoxes et des dilemmes, voire des contradictions. Nous y reviendrons.

Ce n'est pas par hasard que l'IAPQ a voulu soulever cette question d'éthique en la situant aux frontières du politique et de l'administratif dans la fonction publique.

C'est qu'est apparu et s'est développé au cours des dernières années tout un mouvement visant le développement de l'éthique dans les organisations. Développement assorti bien sûr de processus de gestion: révision et renforcement des règles d'éthique, déclaration de valeurs, nomination de conseillers à l'éthique, programmes d'information et de sensibilisation,

programmes de détection et de sanction des actes répréhensibles, programmes de veille ... Une organisation moderne a sa culture, son infrastructure et des compétences éthiques.

## LA CRISE DU SENS

D'où nous vient cette effervescence, cet emballement pour l'éthique? Certains ont cru ou ont voulu nous faire croire que c'était une conséquence de la responsabilisation et de l'imputabilité plus grande des gestionnaires. Les gestionnaires ayant plus de responsabilités, ne faut-il pas les aider à mieux exercer leur jugement? Peut-être craignait-on, que dans trop de cas, des gestionnaires appliquent la maxime « la fin justifie les moyens ». Alors, si tel est le cas, je dis merci pour la confiance. N'est-il pas curieux qu'on nous parle aujourd'hui du développement des compétences éthiques, alors que l'acquisition d'un référentiel et d'habiletés éthiques ont été et sont encore aujourd'hui une des finalités de l'éducation? De la maternelle jusqu'à l'université, les cours de morale, de religion, de développement personnel, d'éthique et de philosophie ainsi que les projets éducatifs des écoles ont toujours eu pour objet le développement de nos capacités de jugement. Par ailleurs, notre vie durant n'a-t-on pas pratiqué notre jugement?

Non, il nous faut chercher ailleurs que dans la responsabilisation l'origine de cet emballement pour l'éthique. Se pourrait-il que les dénonciations nombreuses de manquements graves à l'éthique chez certains politiciens et chez les patrons de grandes entreprises soient plutôt la cause de tous ces discours et encadrements naissants sur l'éthique? Alain Etchegoyen souligne, dans son livre intitulé *La valse des éthiques*, « l'excès du discours reflète toujours la carence des pratiques ».

Sans doute est-ce là une cause plausible. Mais je crois qu'il nous faut encore chercher plus en profondeur, l'ouverture sur le monde, la diversité culturelle, la laïcisation, les changements technologiques, que l'on pense aux biotechnologies. Tous ces changements n'ont-ils pas engendré des sociétés complexes et multiformes et fait émerger une crise du Sens?

Sens du travail  
Sens de l'action  
Sens de la vie

Ainsi, la multiplicité des repères, la remise en question, la dilution, voire la disparition de certains repères traditionnels, ont entraîné une quête du sens qui est à la source de cet engouement pour l'éthique. Dans ce substrat sociétal se sont développés ce que j'appellerai ici des marchés de valeurs.

## LES MARCHÉS DE VALEURS

Oui, on peut magasiner ses valeurs, l'offre est abondante, et, sur ces marchés, la compétition et la promotion sont agressives.

Au plan social, un marché offre la démocratie, la paix, le respect de l'environnement et la conservation de la nature, le respect des identités culturelles, le respect de la vie et des personnes, l'intérêt public, la justice sociale ...

Un autre prône la domination, le pouvoir, la compétition, la productivité et la performance, la production de la richesse et la consommation, la primauté de l'intérêt privé, l'importance de l'image ...

Si la démocratie et la paix sont les valeurs dominantes, il arrive souvent que l'on fasse la guerre pour instaurer la démocratie; à moins que ne se profilent derrière, dans ce cas, la domination et l'intérêt privé?

Récemment, lors de la journée internationale de la non-consommation, on montrait au téléjournal des images de personnes qui aux États-Unis, au lendemain du *thanksgiving*, se bouscuaient dans les allées des magasins à grande surface pour profiter des aubaines et en sortaient les bras chargés de produits avec un air réjoui et remplis de fierté d'avoir pu se procurer tous ces produits absolument indispensables, vous n'en doutez point, à leur mieux-être et à celui de leurs proches.

Se sont donc créés dans la société des camps avec des valeurs respectives dont on dit qu'ils sont de droite ou de gauche, néo-libéraux ou conservateurs, verts ou rouges ... Mais, dans les faits, aussi bien au plan individuel qu'au plan collectif, que l'on considère les discours comme les actes, ne puisons-nous pas à tous les marchés? Ne pratiquons-nous pas un magasinage des valeurs?

Ne sommes-nous pas plongés au quotidien dans le paradoxe, la confusion, l'incohérence? Les exemples pleuvent. Je n'en relèverai qu'un seul.

Récemment Loto-Québec, dans une publicité a voulu démontrer les formidables retombées sociales de la consommation de l'industrie des jeux de hasard. On a compris que l'on masquait l'envers de la médaille. Cette publicité, dans le fonds, parce que c'était là trop grossier, mettait les citoyens et les élus devant leurs contradictions. Aussi, fut-elle retirée. Ça ne demande pas davantage d'explications.

Faut-il se surprendre si tant de gens se mettent en quête de sens. Ce n'est pas par hasard qu'Etchegoyen parle de *La valse des éthiques* et que Jacques Grandmaison a écrit un plaidoyer sur une revalorisation des repères intitulé *Quand le jugement fout le camp*.

En ce qui concerne la fonction publique, ces marchés de valeurs sociales se répercutent sur les marchés internes de valeurs liées aux missions des organisations, valeurs qui ne sont pas toujours facilement conciliables.

À preuve, les débats et combats épiques entre les ministères et organismes préoccupés de l'exploitation des ressources naturelles et ceux de l'environnement et de la santé. Débats et combats aussi entre les divers groupes sociaux intéressés à ces questions. Des camps, voire des clans s'affrontent. J'ai été personnellement plongé au cœur de ces conflits pendant de nombreuses années, autour des questions liées à l'usage des pesticides, à l'accroissement de la production porcine ou à la production d'O.G.M. Ces conflits tirent leur origine de l'importance accordée à des valeurs contradictoires.

Au plan de la gestion de l'appareil public d'autres marchés s'ajoutent. D'une part, les valeurs inscrites dans la déclaration de valeurs : compétence, loyauté, intégrité, impartialité et respect, valeurs qui ont comme assises le respect des institutions démocratiques et qui orientent la façon de concevoir la relation entre l'administration publique et le citoyen. Déclaration nécessaire peut-être, mais certes insuffisante en ce sens qu'elle laisse vacant le champ des valeurs liées à la gestion des ressources humaines dans l'organisation.

Il nous faut par ailleurs constater que ces valeurs sont peu motivantes pour les fonctionnaires parce qu'elles constituent des évidences pour la plupart des personnes et elles peuvent même, en conséquence, être interprétées comme une marque de non-confiance et être ainsi l'objet de démotivation.

Aussi, toutes les organisations n'ont-elles pas le devoir de faire connaître et de promouvoir des valeurs complémentaires à celles de la déclaration, valeurs tournées vers le personnel? Que l'on songe ici par exemple à des valeurs telles la réalisation de soi, l'entraide, la reconnaissance. Valeurs beaucoup plus mobilisatrices celles-là et source de plaisir au travail.

## **LES LEÇONS DE MA MÈRE**

Qu'en est-il dans ce supermarché des valeurs, des obligations et exigences qui s'imposent à nous dirigeants de la fonction publique, du politique à l'administratif, à la fois dans nos relations avec les citoyens, avec les autres ministères et organismes, avec les ministres et leurs cabinets et avec le personnel.

D'abord, il nous faut comprendre, choisir, hiérarchiser, concilier les valeurs et, ce faisant, développer notre propre référentiel de valeurs, telle est la première et plus

difficile, voire angoissante, des obligations du dirigeant. Mais une fois ce référentiel défini, comment agir, comment se comporter?

Et bien ici, les plus importantes leçons je les ai reçues de ma mère, une grande éducatrice, femme de valeurs et de principes. Elles se résument en cinq petits énoncés qu'elle m'a souvent répétés, à mes frères et sœurs aussi, sur le ton du commandement :

- 1 prêcher donc par l'exemple;
- 2 apprends donc à écouter;
- 3 réfléchis donc un peu avant d'agir; dans un moment de punition, va donc réfléchir, ça te fera du bien ...;
- 4 essaie donc d'aider un peu;
- 5 aie donc confiance.

Tout est là. Ce sont, à mon sens, les cinq principes devant guider l'exercice d'une gestion éthique une fois le référentiel de valeurs défini.

Assez curieusement, Jean-Marie Toulouse, dans sa remarquable conférence d'ouverture de la saison de l'IAPQ, conférence portant sur les facteurs de succès pour mettre en œuvre des grandes réformes, en référant à son expérience et en référant aux trois concepts fondamentaux de Barnard relativement aux comportements des gestionnaires, reprend les commandements de ma mère. Et pourtant, je vous jure que ma mère ne connaissait ni Toulouse ni Barnard. J'en ai conclu qu'ils étaient allés à la même École de la vie. Toulouse parle des trois concepts de Barnard que sont la confiance, la collaboration et un leadership qui prennent appui sur des valeurs et principes non seulement communiqués mais pratiqués aussi.

### **Reprenons brièvement ces commandements maternels :**

#### **Prêcher par l'exemple**

Il faut, non seulement communiquer les valeurs, mais les pratiquer. Comme le dit la maxime populaire, « il faut que les bottines suivent les babines ». Autrement dit, vous serez jugés sur les actes et non pas sur les paroles.

Avoir un comportement jugé conforme aux valeurs représente un grand défi ne serait-ce que parce que plusieurs décisions nous échappent; elles sont prises en d'autres lieux ou sont le résultat de compromis parce que prises conjointement avec d'autres.

Aussi, il est important de s'expliquer sur toutes les décisions ou actes importants auxquels nous sommes associés si, dans les faits ou en apparence, ils ne sont pas conformes aux valeurs annoncées. Le leadership en dépend. L'explication peut

être d'autant plus difficile si la décision est prise par l'autorité politique puisque dès lors le dirigeant est tenu par la loyauté à défendre la position politique.

Par ailleurs, l'harmonisation des valeurs aux divers niveaux décisionnels est une tâche difficile surtout en raison du fait que les acteurs changent constamment. Aussi, comme dirigeant à l'administratif, il me semble que notre engagement doit se limiter aux seules valeurs propres à la gestion. Ainsi, ne devrions-nous pas laisser au pouvoir politique les engagements propres aux valeurs sociales et aux valeurs liées à la mission? Notre engagement loyal consistant à agir en toute conformité au regard de ces valeurs.

### **Apprendre à écouter et réfléchir avant d'agir**

L'exercice du jugement éthique exige, comme le soulignait le Conseil supérieur de l'éducation dans son rapport annuel 1989-90, une juste lecture des faits et des situations et des aptitudes à la recherche et au dialogue. Il exige aussi, selon Lemieux et Montminy, dans leur livre sur le catholicisme au Québec, de clarifier l'histoire et de la réévaluer. Il exige donc de l'écoute ainsi que des débats, des lieux d'échanges à tous les niveaux. Il exige aussi un temps de réflexion pour que mûrissent les idées de solutions au regard des problèmes à régler, pour que puisse s'exercer la créativité, pour qu'on ait le temps de faire une lecture éthique.

Or, trop souvent je pense, surtout en certaines périodes, on escamote les débats, les énergies étant consacrées aux combats. Il arrive parfois que l'on confonde combat et débat alors qu'il s'agit pourtant de deux réalités bien distinctes. Trop souvent également, on passe aux actes sans avoir pris le temps de réfléchir. L'obligation qui nous est parfois faite de décider et d'agir alors que le temps nécessaire aux débats et à la réflexion a été nettement insuffisant est, en ce qui me concerne, une des plus grandes sources de frustration dans mon travail. La précipitation ne peut-elle pas conduire, sinon à l'échec, à tout le moins à des dérapages pouvant être coûteux? On en connaît tous des exemples. Il arrive d'ailleurs parfois qu'on punisse, comme le faisait ma mère pour ses enfants, des ministres et des sous-ministres en les envoyant réfléchir après certains gestes posés disons trop précipitamment.

### **Aider un peu**

Le leadership éthique, le jugement éthique ne peut bien s'exercer que dans la collaboration. D'abord la collaboration entre les gestionnaires et les employés à l'intérieur de l'organisation. Aussi la collaboration avec les partenaires, les autres ministères et organismes, avec les instances politiques .... Je ne parle pas ici de la collaboration de façade ou superficielle. Il importe que la collaboration soit véritable. Les résultats en dépendent.



Il arrive trop souvent que la compétition domine au lieu de la collaboration. La compréhension commune des enjeux, des situations et des problèmes et le partage des valeurs communes sont une garantie de décisions éthiques et ils ne sont possibles que si la collaboration existe. Au contraire, lorsque la compétition domine, ce qui arrive parfois, la catastrophe nous guette. Toulouse, j'y reviens, indiquait relativement au cas Enron « mon intuition pointe dans la direction d'une entreprise fonctionnant sur le principe de la compétition ».

### **Avoir confiance**

L'énoncé même des valeurs doit clairement prendre appui sur la confiance dans la capacité des individus de bien se gouverner. Si au contraire les personnes sentent que les valeurs choisies sont dictées par la méfiance, par la peur des écarts de comportement, si de surcroît on multiplie les règles et on en fait une application rigoureuse, cela contraint la pratique du jugement car cela fait naître la crainte du blâme et de l'arbitraire administratif. C'est dans la confiance et non pas dans la peur que s'exercent le jugement, l'initiative, la créativité, gages de solutions et de résultats.

### **LA LIBERTÉ**

En conclusion, je citerai un des mes prédécesseurs au ministère de l'Éducation, M. Pierre Lucier, qui a écrit « L'expérience éthique se vit dans l'angoisse parce qu'on est pas dans l'ordre des évidences ». J'ajouterai qu'elle exige une grande capacité de discernement.

Elle exige aussi du courage, courage pour afficher ses valeurs et les défendre, courage pour agir en conformité avec elles en toutes circonstances, courage pour alerter, voire dénoncer, lorsque des manquements graves à l'éthique se produisent.

Enfin, s'il est une valeur commune qui transcende toutes les autres, qui doit nous servir de repère universel, c'est la liberté.

Camus a écrit « La liberté est la seule valeur impérissable de l'histoire ».

Si nous ne devons retenir qu'une valeur pour guider nos actes et nos comportements, et bien retenons celle-ci. Il m'arrive de me demander si elle ne pourrait pas suffire, cela nous éviterait peut-être de se perdre au marché des valeurs.