



Pour une gouvernance locale responsable

Magaly Brodeur
Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal

Pierre Delorme
Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal

Association Internationale
des Maires Francophones
Août 2011

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa programmation stratégique votée lors de son Assemblée générale qui s'est tenue à Québec en octobre 2008, il était prévu, au-delà de la mise en place d'un leadership au service du développement, que l'Association internationale des maires francophones (AIMF) affirme des valeurs qui lui sont propres, en matière de **gouvernance locale**, par le biais de programmes exprimant cet attachement à ces valeurs : l'humain dans l'urbain, l'approche intégrée de l'égalité des genres, la solidarité territoriale, la gouvernance participative.

Pour le réseau des Maires francophones, l'objectif est l'épanouissement de la société civile locale, par le développement d'une culture du dialogue et des intérêts partagés où chaque citoyen à la possibilité de s'assumer. Quant au Maire, au nom de ses hautes fonctions, il lui appartient d'asseoir son leadership en faisant vivre, en gérant ce qui permet l'expression du lien social, lequel s'analyse dans les valeurs, les patrimoines culturels, spirituels, matériels, immatériels, qui sont ces ciments de confiance et de solidarité accumulés. Là se situe l'**éthique** de la gouvernance locale, avec sa solidarité active, son équité, au service du développement et de la pacification des rapports entre les citoyens. Elle est là pour rompre avec les intérêts immédiats et pour susciter la **confiance**.

À l'AIMF, il s'agit donc de faciliter la construction d'un **contrat local social** correspondant à un engagement de chaque citoyen avec les institutions qui ont une responsabilité dans le gouvernement local. Elle y parvient en favorisant la culture du dialogue, en suscitant des comportements, en mettant en œuvre des programmes didactiques, en diffusant, tel cet énoncé sur la gouvernance responsable, des documents de bonnes pratiques. Il s'agit, entre autres, de susciter des mécanismes démocratiques où les autorités traditionnelles évoluent, sans entrer en compétition avec les populations dont elles sont l'émanation, comme autorités morales. Il s'agit de faire ressortir ce qui permet la cohésion, la confiance, la solidarité, le sens de l'intérêt général comme moteurs de réflexion.

La démarche éthique que le réseau propose, qui s'illustre par la mise en place de **bonnes pratiques en matière de gouvernance responsable**, concerne chaque maire, chaque agent public et chaque citoyen pour qu'ils deviennent des acteurs engagés à faire vivre les valeurs démocratiques, à travers les actes qu'ils posent, les réalisations qu'ils engagent pour une meilleure résolution des questions culturelles, économiques, sociales et ce, pour le meilleur des territoires.

PRÉSENTATION DU DOCUMENT

Au cours des prochaines décennies, les villes seront appelées à jouer un rôle de plus en plus important au sein de nos sociétés. Afin de bien assumer leurs rôles et responsabilités, les villes devront adopter de bonnes pratiques en matière d'éthique et de gouvernance si elles désirent conserver leur légitimité, gagner en autonomie et surtout, maintenir la confiance de leurs citoyens ainsi que de leurs bailleurs.

La mise en place d'un système de gouvernance efficace et intègre passe par l'adoption de bonnes pratiques en matière de gestion, d'éthique et de responsabilité sociale. L'adoption et la mise en œuvre de principes de gouvernance responsable permettent d'atteindre ces objectifs.

Contrairement aux énoncés de bonne gouvernance traditionnels, cet énoncé sur la gouvernance responsable va beaucoup plus loin et fait plus qu'énoncer une simple liste de principes. En effet, cet énoncé est accompagné d'une présentation des conditions essentielles de mise en œuvre et des facteurs de réussite d'une telle démarche.

En prenant en compte à la fois les aspects structurels et culturels des enjeux liés à la saine gestion, à l'éthique ainsi qu'à la responsabilité sociale, cet énoncé sur la gouvernance responsable fournit des orientations qui pourront permettre aux membres de l'AIMF d'optimiser leurs pratiques de gestion et de maintenir ou d'atteindre simultanément les standards internationaux en matière d'éthique.

Le présent énoncé, qui est inspiré des douze principes de bonne gouvernance démocratique et locale développés par le Conseil de l'Europe, des travaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) ainsi que des réflexions des Organisations sous-régionales africaines, vise à fournir un cadre pour l'adoption de bonnes pratiques en matière de gouvernance locale responsable. Cet énoncé est destiné à l'ensemble des membres de l'AIMF.

FONDEMENTS DE LA GOUVERNANCE RESPONSABLE

Aux fondements de la gouvernance responsable se trouvent l'**intérêt général** et la **confiance**. En effet, les élus et les agents publics sont au service de la population et ils doivent en tout temps défendre les intérêts de la collectivité, c'est-à-dire placer l'**intérêt général** au dessus des intérêts particuliers,

que ce soit les leurs, ceux de leurs proches ou ceux d'autres acteurs du réseau de gouvernance auquel ils appartiennent.

Les élus et les agents publics doivent constamment garder à l'esprit que la **confiance** que leur portent leurs citoyens représente le fondement de nos systèmes politiques. Dès lors, lorsqu'un élu ou un agent public privilégie des intérêts particuliers ou ne respecte pas ses rôles et responsabilités, un bris de confiance se produit. Cela signifie qu'il ne se comporte pas de la manière qui est attendue par la population. Les scandales (cas de corruption, situations de conflits d'intérêts, fraude, mauvaise gestion de fonds publics, soupçons de collusion, rumeurs concernant des pots-de-vin, situations d'abus de pouvoir, etc.) ne font que miner la confiance des citoyens.

Dans le présent contexte, caractérisé par la gouvernance, les gouvernements n'ont plus, comme par le passé le monopole du pouvoir dans la société. Ces derniers doivent maintenant travailler en réseau avec de nombreux acteurs (entreprises privées, associations, organisations non gouvernementales, entreprises d'économie sociale, etc.). La notion de **gouvernance** renvoie donc à une nouvelle conception du pouvoir politique et des institutions publiques qui implique un partage des responsabilités entre les acteurs politiques et les acteurs et institutions de la société civile. Cette nouvelle conception du rôle des institutions et des acteurs publics nécessite des transformations en matière d'encadrement et de régulation des comportements. Dans un environnement caractérisé par la gouvernance, où les relations entre les acteurs des secteurs publics et privés sont en constante évolution, l'éthique est appelée à jouer un rôle majeur.

Un comportement contraire à l'éthique est un comportement qui ne peut se justifier à la lumière des valeurs partagées. L'éthique concerne les valeurs et renvoie à la question de l'**acceptabilité sociale** des comportements. Les citoyens s'attendent à ce que les agents publics et les élus se comportent en adéquation avec leurs attentes.

Les villes n'échappent pas à cette nouvelle réalité et l'adoption de bonnes pratiques de gouvernance, c'est-à-dire favoriser une saine gestion publique et répondre aux standards internationaux en matière d'éthique et de responsabilité sociale, est essentiel. Pour y parvenir, les villes devront adapter leurs modes de gestion et intégrer l'éthique dans l'ensemble de leurs processus de gestion et de prises de décision. L'adoption et le respect des principes de la gouvernance responsable permettent d'atteindre ces objectifs.

LA GOUVERNANCE RESPONSABLE

La démocratie, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple

Abraham Lincoln

Une gouvernance responsable implique l'adhésion préalable et le respect des principes démocratiques. Une démocratie est un mode de gouvernement au sein duquel les pouvoirs et la responsabilité civique appartiennent à l'ensemble des citoyens. Ces derniers les exercent par le biais de leurs représentants librement élus. Ces derniers doivent donc assumer leurs rôles de manière qui sera jugée comme étant responsable de la part de la population.

L'adoption et le respect des douze principes de la gouvernance responsable permettront à l'ensemble des membres de l'AIMF de relever les défis liés à l'éthique ainsi qu'à la saine gestion publique. Il s'agit là de principes essentiels pour préserver la confiance et susciter la participation de la population.

PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE RESPONSABLE

Principes 1 à 5 : Éléments structurels

Respect du bien commun
Encadrement et régulation des comportements
Saine gestion des ressources
Surveillance
Imputabilité

Principes 6 à 8 : Valeurs clés

Équité
Indépendance
Transparence

Principes 9 à 12 : Éléments humains et culturels

Responsabilité sociale et environnementale

Consultation et participation

Connaissance et compétence

Leadership et exemplarité

Principe 1 – Respect du bien commun

Les élus et les agents publics sont au service de la population et ils doivent en tout temps prendre des décisions en fonction de l'intérêt de l'ensemble de la collectivité. Ces derniers doivent avoir à l'esprit qu'ils ne peuvent en aucun cas favoriser des intérêts particuliers. L'intérêt général passe toujours avant les intérêts particuliers.

Encadré 1 : Les conflits d'intérêts

Une situation de conflit d'intérêts se produit lorsqu'un élu ou un agent public privilégie des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

L'Organisation pour la coopération et le développement économique définit un conflit d'intérêts comme : « un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public [ou d'un élu], dans lequel l'agent public [ou d'un élu] possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et responsabilités ».

Les préférences politiques, professionnelles, ethniques, familiales, amicales, de genre, religieuses ou autres ainsi que les intérêts financiers ne doivent pas influencer les élus et les agents publics lors des prises de décision.

Les élus et agents publics doivent se défaire ou à tout le moins tenter de limiter l'effet des « intérêts financiers privés, des relations personnelles ou des liens susceptibles de compromettre les décisions

officielles auxquelles ils participent ». Si ce n'est pas possible, « ils doivent s'abstenir de participer aux décisions officielles susceptibles d'être compromises par leurs intérêts privés ».

Source : Organisation pour la coopération et le développement économique. *Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion de conflits d'intérêts dans le secteur public*, Synthèse, octobre 2005.

Principe 2 – Encadrement et régulation des comportements

Afin de minimiser les situations de conflits d'intérêts, il est essentiel de mettre en place une infrastructure complète et efficace de régulation des comportements.

Encadré 2 : Infrastructure de régulation des comportements

Une infrastructure de régulation des comportements comprend l'ensemble des règles, lois, politiques, procédures, codes de conduites, etc. qui visent à encadrer le comportement des agents publics et des élus. Une infrastructure à plusieurs niveaux est nécessaire pour encadrer de manière optimale le comportement des agents publics et des élus.

Il est important d'avoir à l'esprit que le droit ne peut à lui seul assurer une régulation optimale des comportements. Un code de conduite ou de déontologie qui énonce des règles et des sanctions est essentiel (réception de cadeaux, après mandat, appels d'offres, attribution de contrats, etc.). De plus, étant donné qu'il est impossible de définir à l'avance toutes les formes envisageables de conflits d'intérêts et ensuite de les interdire, le droit et la déontologie sont donc insuffisants pour réguler de manière adéquate les comportements. En effet, il y aura toujours des zones grises que les codes, lois et politiques ne peuvent parvenir à couvrir. L'adoption d'un code d'éthique, c'est-à-dire un énoncé de valeurs, est essentielle pour baliser le comportement des acteurs dans les zones grises.

Les codes d'éthique les plus efficaces sont généralement élaborés en partenariat avec les parties prenantes concernées. La participation de la population et des parties concernées (agents publics, élus, etc.) à l'exercice de définition des valeurs apporte une importante valeur ajoutée à un projet de ce genre et maximise l'acceptabilité sociale du code d'éthique ainsi que l'adhésion des parties concernées par le code.

En matière de régulation, il est aussi essentiel de dépasser les frontières de l'organisation. En effet,

c'est du produit de l'interaction entre deux acteurs (généralement, un acteur privé et un acteur public) que résulte la majorité des comportements problématiques. L'élaboration de codes de conduites ou de valeurs pour les parties prenantes externes et plus particulièrement, pour les entreprises privées qui font affaire avec la ville s'avère essentielle (éviter la collusion, etc.). Il est aussi extrêmement important d'encadrer le processus d'appel d'offres et d'octroi de contrat et de le rendre le plus transparent possible.

Un système de gouvernance sain passe par l'implication de l'ensemble des membres du réseau de gouvernance et l'adhésion à des règles et valeurs communes. Il s'agit là d'un travail continu.

Principe 3 – Saine gestion des ressources

Les élus et les agents publics doivent veiller à utiliser les ressources de la ville de manière optimale. Les budgets doivent être gérés de manière responsable et transparente. La gestion financière doit être effectuée de manière prudente et prendre en considération autant les besoins actuels que ceux des générations futures.

Principe 4 – Surveillance

Afin de s'assurer que les lois, règlements, politiques et codes en vigueur soient respectés et qu'une saine gestion des ressources soit effectuée, il est essentiel de mettre en place une infrastructure de surveillance. Les éléments essentiels de cette infrastructure sont des audits financiers réguliers, la mise en place d'un système de divulgation des actes répréhensibles ainsi que l'implantation d'un service de gestion des plaintes (citoyens, entreprises, etc.). Un suivi attentif est essentiel et les réprimandes ainsi que les sanctions doivent être en tout temps appliquées et ce, de manière impartiale.

Principes 5 – Imputabilité

Il est important de définir et ce, de manière précise les rôles et responsabilités des élus et des agents publics. L'imputabilité doit être claire et la reddition de comptes essentielle.

Principe 6 – Équité

L'équité constitue une valeur clé au sein des administrations publiques. Les agents publics et les élus doivent s'assurer de respecter ce principe de justice dans l'ensemble de leurs processus de gestion (embauche, promotion, allocation de contrats, attribution des sanctions, etc.). De plus, toutes les voix, y compris celles des défavorisés, des femmes, des plus vulnérables et des minorités doivent être entendues et prises en compte lors des prises de décision.

Principe 7 - Indépendance

Les élus ne doivent pas s'ingérer dans l'administration publique quotidienne et ne pas appuyer ou prendre des décisions qui pourraient favoriser des intérêts particuliers. Un élu ne peut être à la fois ordonnateur et payeur.

Principe 8 – Transparence

La transparence doit être exercée de manière systématique. Les citoyens ont le droit de savoir comment les institutions exercent leurs pouvoirs et font usage des ressources qui leur sont confiées. Les processus de prise de décisions doivent impérativement être visibles et les rapports, comptes-rendus et états financiers doivent être accessibles au public via un dépôt au conseil municipal. La transparence permet de réduire le risque de comportements déviants et de maintenir la confiance de la population. Afin d'assurer une transparence optimale, les élus et les agents publics doivent déclarer et mettre à jour régulièrement leurs intérêts. Une culture du secret mine les fondements de nos démocraties.

Principe 9 – Responsabilité sociale et environnementale

Les élus et les agents publics ont des responsabilités sociales et environnementales. Le respect des droits humains, de l'environnement et de la santé des populations font partie intégrante de leurs responsabilités et ces derniers doivent prendre des engagements à les respecter.

Principe 10 – Consultation et participation

Les élus et les agents publics sont au service de la population. Ils doivent donc s'assurer que les politiques qu'ils adoptent ainsi que les modes de mise en œuvre qu'ils mettent de l'avant sont en adéquation avec les attentes des citoyens. La consultation et la participation sont des éléments

essentiels d'un système de gouvernance responsable. La consultation et la participation doivent aussi être de mise autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration de la ville.

Principe 11 – Connaissance et compétence

La formation des élus et des agents publics est d'une importance capitale. Ces derniers doivent connaître les règlements et codes qui visent à encadrer leurs comportements. Une formation en éthique lors de l'entrée en poste est indispensable et ce, autant pour les élus que les agents publics. De plus, lorsque de nouveaux modes de gestion sont mis en place, une formation doit impérativement les accompagner. Les formations doivent être récurrentes et surtout, adaptées au secteur d'emploi. Il s'agit là d'un principe fondamental pour assurer la compétence des élus et agents publics.

Principe 12 – Leadership et exemplarité

Les élus et les agents publics doivent adopter un comportement exemplaire et faire office de leaders dans le domaine de l'éthique et de la gouvernance. Il s'agit là d'un élément essentiel au maintien d'une culture organisationnelle saine. En matière de gestion, une approche proactive doit être mise de l'avant et l'amélioration continue être une préoccupation constante.

LA GOUVERNANCE RESPONSABLE : UNE APPROCHE « DURABLE »

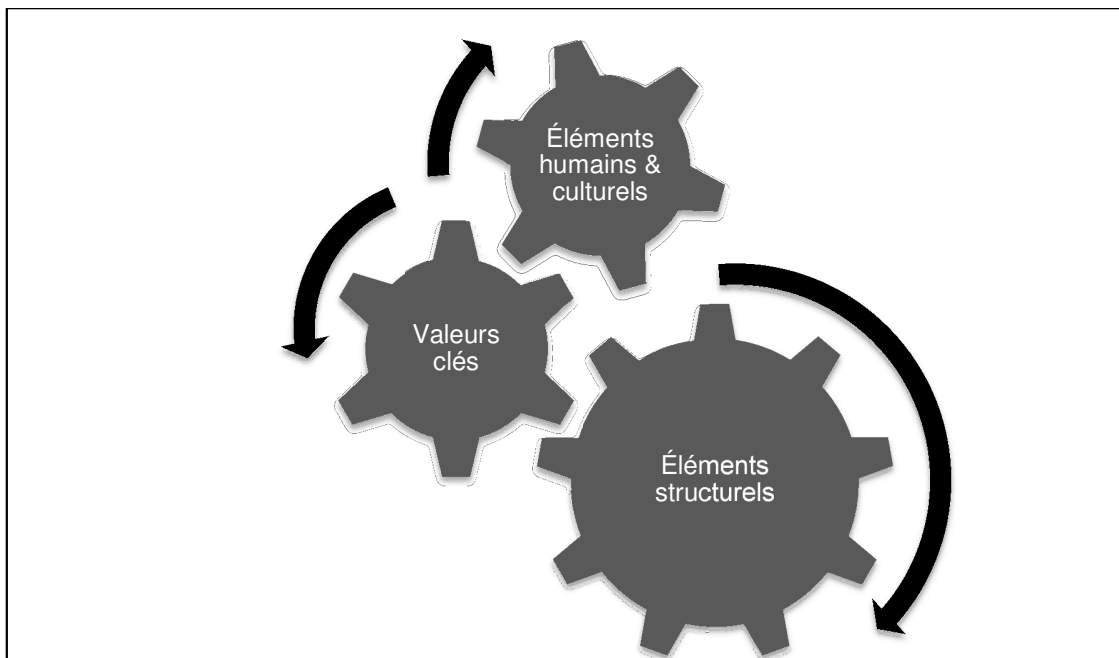
Afin de préserver la confiance et de susciter la participation de la population et de l'ensemble des acteurs du système de gouvernance, il est essentiel de mettre en œuvre un plan d'action en gouvernance responsable.

La mise en place d'un système de bonne gouvernance requiert un travail continu, mais d'abord et avant tout, le respect de certaines conditions de mises en œuvre. Ces conditions de mises en œuvre sont les suivantes :

Élément 1 – Le respect de l'ensemble des principes de la gouvernance responsable

Le respect de l'ensemble des principes de la gouvernance responsable est une condition de réussite de base. Les principes de la gouvernance responsable doivent être une préoccupation de tous les instants. L'adoption d'un seul principe ou d'une partie de ces principes ne permet pas de développer un système de bonne gouvernance. C'est de la synergie entre l'ensemble des principes que naît la gouvernance responsable et l'adoption de comportements éthiques durables (éléments structurels, valeurs clés et éléments humains et culturels). Le respect des principes qui relèvent des aspects structurels (mise en place de politiques et règlements, système de surveillance, etc.) n'entraîne pas automatiquement l'adoption de comportements vertueux. Les facteurs culturels et humains ainsi que l'adhésion aux valeurs de la gouvernance responsable jouent un rôle considérable dans la minimisation des comportements déviants [voir graphique]. Il est facile de mettre en place des codes et règlements. Cependant, il est important de veiller à l'appropriation de ces règles ainsi qu'à leur imprégnation au sein de la culture de l'organisation.

LA GOUVERNANCE RESPONSABLE : UNE SYNERGIE CRÉATRICE DE VALEUR



C'est de la synergie entre les éléments structurels, les valeurs ainsi que les éléments structurels que naît la gouvernance responsable. Négliger un principe ou un volet ne permet pas d'atteindre l'objectif désiré.

Élément 2 – L'engagement politique et l'allocation des ressources

Afin d'assurer la mise en place et le maintien des principes de la gouvernance responsable, un engagement politique est essentiel et les ressources nécessaires doivent être déployées (temps, argent, formation, etc.) et ce, de manière récurrente.

Élément 3 – L'élaboration d'un plan d'action en gouvernance responsable

La mise en place d'un plan d'action en gouvernance responsable est essentielle. On ne peut améliorer ce que l'on ne surveille pas. Les villes qui désirent prendre le virage de la gouvernance responsable devront établir leurs objectifs, adopter une attitude proactive, c'est-à-dire être à l'écoute de ses parties prenantes, ainsi que faire effectuer par un organe indépendant et ce, de manière régulière, une évaluation de leurs progrès dans ce domaine. L'élaboration d'un plan d'action en gouvernance responsable permet une gestion proactive et préventive.

PLAN D'ACTION EN GOUVERNANCE RESPONSABLE

Étape 1 : Procéder à un diagnostic de gouvernance responsable

Procéder à un diagnostic préliminaire de gouvernance responsable¹. Ce diagnostic permettra de déceler les principes sur lesquels la ville doit travailler et déceler les éléments, secteurs ou situations à surveiller (au niveau économique, financier, social et environnemental). En matière d'éthique, un diagnostic des conflits d'intérêts peut représenter un excellent point de départ. Chaque ville est unique. Dès lors, chaque ville doit élaborer son propre plan et diagnostic de gouvernance responsable².

Étape 2 : Élaboration d'un plan d'action en gouvernance responsable

Établir les éléments sur lesquels la ville désire travailler au cours des 5 prochaines années. Consulter l'ensemble des parties prenantes. Profiter de cette occasion pour définir la mission de la ville (cela peut se faire par l'entremise d'un slogan auquel l'ensemble des parties prenantes pourra s'identifier), ses valeurs ainsi que sa vision (c'est-à-dire fixer des objectifs et définir où la ville désire être dans 5 ans). Une fois le plan d'action établi, il faudra s'assurer que la gouvernance responsable devienne une priorité de tous les instants et veiller à intégrer la mission, la vision et les valeurs de la ville au sein de l'ensemble des documents, politiques et règlements de la ville ainsi que former les agents publics et les élus.

Étape 3 : Mise en œuvre et suivi du plan d'action en gouvernance responsable

Nommer des responsables internes de la mise en œuvre et du suivi du plan d'action. S'assurer de diffuser l'information relative au plan d'action, de former et d'impliquer l'ensemble des agents publics et des élus. Motiver les agents publics à l'aide d'objectifs à atteindre. Récompenser les bonnes actions. Rectifier le tir rapidement lors d'erreurs et punir tout manquement. Miser sur les aspects culturels de la gouvernance responsable.

¹ Avec l'aide d'experts externes (firmes de consultants, universités, etc.) ou en se basant sur un guide et des indicateurs développés par l'AIMF. Afin d'assurer l'uniformité du processus, nous suggérons à l'AIMF d'élaborer, avec l'aide d'experts, son propre guide et ses propres indicateurs de gouvernance responsable.

² En se basant sur un guide ou un structure universelle, élaborée par l'AIMF afin d'assurer l'uniformité.

Étape 4 : Évaluation de la mise en œuvre du plan d'action

Demander à un organisme externe indépendant d'évaluer les efforts accomplis. L'indépendance de l'évaluateur est essentielle pour assurer l'intégrité du processus.

Étape 5 : Élaboration d'un nouveau plan d'action

Reprendre les étapes 2 à 4 et ce, de manière récurrente afin de poursuivre les efforts menés en matière de gouvernance responsable. Il s'agit là d'un processus d'amélioration continue.

BIOGRAPHIES DES AUTEURS

Magaly Brodeur

Magaly Brodeur détient un baccalauréat en économie ainsi qu'une maîtrise en histoire politique de l'Université de Sherbrooke et une scolarité de troisième cycle en analyse et management des politiques publiques de l'École nationale d'administration publique. Elle achève présentement sa thèse de doctorat en sciences humaines appliquées à l'Université de Montréal et elle est chercheure affiliée au Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal. En 2009, l'Institut d'administration publique du Canada lui a décerné sa palme d'or pour ses travaux portant sur l'éthique et les politiques publiques et en 2010, son ouvrage « Vice et corruption à Montréal » a remporté le prix « Chercheur-Auteur de la Relève » des Presses de l'Université du Québec. Magaly est chargée de cours à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke ainsi qu'au Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal. Magaly est vice-présidente recherche et qualité et consultante chez Guberna, une firme de services-conseils québécoise spécialisée en éthique, gouvernance et responsabilité sociale.

Coordonnées : magaly.brodeur@umontreal.ca

Pierre Delorme

Pierre Delorme détient un doctorat en science politique de l'Université de Montréal et a, par la suite, poursuivi des études à la Sorbonne de Paris. Il est professeur titulaire de politique urbaine au Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal. Il a occupé, de 1995 à 2002, le poste de doyen de la gestion académique au sein de cette même université. Auparavant, il a enseigné et assumé des fonctions administratives dans plusieurs universités : Ottawa, Montréal, McGill, Université du Québec en Outaouais. Il est l'auteur de livres et d'articles sur la ville et l'urbain, notamment: L'ordre urbain (Éditions Asticou), Théories et pratiques actuelles du management (dir.) (Presses de l'Université du Québec), La ville autrement (dir.) (Presses de l'Université du Québec), Montréal aujourd'hui et demain (dir.) (Éditions Liber).

Coordonnées : delorme.pierre@uqam.ca



CENTRE DE RECHERCHE EN ÉTHIQUE
DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

