

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LA COMPÉTENCE ÉTHIQUE DES AGENTS DE LA MUNICIPALITÉ
DE SAINT-JACQUES ; DIAGNOSTIC ÉTHIQUE ET SÉANCE DE
SENSIBILISATION

À LA MUNICIPALITÉ DE SAINT-JACQUES

À M. JEAN-PATRICK BRADY, Ph.D.

ENP7950

PROJET EN ORGANISATION

PAR HUGO ALLAIRE, ÉTUDIANT

ALLH17127403

AUTOMNE 2020

« Les deux mots les plus brefs et les plus anciens, oui et non, sont ceux qui exigent le plus de réflexion. »

PYTHAGORE

Table des matières

Remerciements.....	5
Liste des figures	6
Liste des tableaux.....	6
Liste des sigles	7
1. Sommaire exécutif	8
2. Introduction.....	8
3. Mandat	9
4. Livrable no. 1 – Séance de sensibilisation	11
5. Problématique de recherche	11
5.1 Formulation	11
5.2 Recension des écrits	13
5.3 Cadres conceptuels et d’analyse.....	15
5.3.1 Définition des principaux concepts	15
5.3.2 Cadre conceptuel – Synergie régulatoire.....	17
5.3.3 Cadre d’analyse spécifique	19
5.4 Question de recherche	20
6. Méthodologie	20
7. Résultats et analyse	22
7.1 Conduites à risque éthique	22
7.2 Facteurs de risque éthique	24
7.3 Stratégies d’atténuation.....	27
8. Recommandations et pistes de solutions.....	30
8.1 Réalisation d’ateliers de co-développement.....	31
8.2 Formation en éthique et déontologie adaptée pour certains secteurs d’activités ciblés.....	32
8.3 Formation en éthique pour les élus : développement de la compétence éthique	32
8.4 Implantation de la gestion par résultats (GPR)	33
8.5 Réalisation d’une planification stratégique des ressources humaines.....	37
8.6 Réalisation d’un audit de performance.....	38
8.7 Recommandation supplémentaire - Bonification du code d’éthique	38
8.8 Plan de transformation	40
9. Conclusion	42

10. Bibliographie.....	44
Annexe 1 – Livrable no. 1 - Séance de sensibilisation à l'éthique	50
Annexe 2 – Guide d'entretien et questionnaire.....	51
Annexe 3 – Extrait du règlement 019-2018 portant sur <i>Code d'éthique et de déontologie des employés de la municipalité de Saint-Jacques.</i>	53
Annexe 4 – Extrait de la <i>Politique sur l'utilisation du matériel informatique 2015</i> (municipalité de Saint-Jacques)	61
Annexe 5 – Canevas partiel d'un plan d'action pour l'implantation de la GPR.....	66

Remerciements

Je tiens à remercier ma famille pour son support inconditionnel tout au long de cette démarche d'apprentissage à l'ENAP. J'aimerais remercier aussi mon directeur de recherche, M. Brady, Ph.D., pour ses précieux conseils qui m'ont permis de garder le cap jusqu'à la fin. Finalement, j'aimerais remercier madame Josée Favreau, DMA et directrice générale de la municipalité de Saint-Jacques et toute son équipe municipale pour m'avoir fait confiance et accueilli au sein de l'organisation dans le cadre de ce projet.

Liste des figures

5.1	Continuum des modes de régulation des comportements	17
-----	---	----

Liste des tableaux

5.1	Dispositifs de régulation	18
5.2	Dynamique des modes de régulation des comportements	19
7.1	Synthèse de l'analyse thématique – Conduites à risque	24
7.2	Synthèse de l'analyse thématique – Facteurs de risque	26
7.3	Synthèse de l'analyse thématique – Stratégies	29

Liste des sigles

CMQ	Commission municipale du Québec
DG	Directrice générale
ENAP	École nationale d'administration publique
FC	Facteur culturel
FG	Facteur de gestion
FS	Facteur structurel
FQM	Fédération québécoise des municipalités
GAR	Gestion axée sur les résultats
GPR	Gestion par résultats
LAP	Loi sur l'administration publique
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PP	Partie prenante
PSRH	Planification stratégique des ressources humaines
RH	Ressources humaines
SC	Stratégie culturelle
SG	Stratégie de gestion
SS	Stratégie structurelle
SST	Santé et sécurité au travail

1. Sommaire exécutif

Nous avons proposé en juin 2020 à la municipalité de Saint-Jacques, d’y réaliser un projet de maîtrise permettant à l’organisation de renforcer son cadre éthique, une démarche novatrice d’ailleurs, car jamais réalisée dans une petite municipalité du Québec auparavant. Le mandat en tant que tel, consiste à la réalisation d’un projet à deux volets, soit : la réalisation d’un diagnostic des risques éthiques (incluant la proposition de mesures d’amélioration) et la présentation de séances d’information dans laquelle le concept d’éthique en milieu organisationnel municipal est expliqué et les valeurs organisationnelles et le code d’éthiques de la Municipalité sont communiqués.

Notre démarche s’ouvre à des analyses portant sur un complexe d’éléments en interaction au sein de l’organisation¹ jetant un regard analytique sur la culture organisationnelle, les processus de gestion et la structure organisationnelle permettant de saisir toutes les dimensions de l’organisation qui impactent sur la qualité des conduites des agents publics de la municipalité à l’étude (Boisvert, 2016).

2. Introduction

En juillet 2020, la municipalité de Saint-Jacques et l’École nationale d’administration publique (ENAP) par le biais de M. Hugo Allaire, étudiant et aspirant à la maîtrise ont signé une entente de partenariat pour la réalisation d’un projet de recherche-accompagnement qui s’intéresse aux risques éthiques auxquels fait face l’organisation et à la compétence éthique de ses agents publics.

Outre un bref résumé, l’introduction, la conclusion, les références et les annexes, ce travail comporte six (6) autres parties. La première partie faisant référence au point 3 présentant le mandat et le contexte organisationnel. La deuxième partie faisant référence au point 4 présentant le livrable no. 1, soit la séance de sensibilisation à l’éthique municipale. La troisième partie faisant référence au point 5 présentant la problématique de recherche et plus spécifiquement : la formulation, la recension des écrits, le cadre de référence et la question de recherche. La quatrième partie fait référence au point 6 qui présente la

¹ Bertalanffy (1973) dans Lemire, *et coll.* (2015), p. 14.

méthodologie utilisée dans le cadre de cette recherche. La cinquième partie fait référence au point 7 et à la présentation des résultats et de l'analyse. Et finalement, la sixième partie fait référence au point 8 qui présente les recommandations et pistes de solution.

Au point suivant, nous présentons le mandat et le contexte organisationnel de l'organisation à l'étude.

3. Mandat

L'organisme d'accueil, soit la municipalité de Saint-Jacques, est une communauté de 4 129 habitants localisée au centre de la région de Lanaudière et à une quarantaine de kilomètres au nord-est de Montréal. L'organisation compte plus d'une trentaine d'employés (incluant les pompiers volontaires). Sa structure organisationnelle est composée d'un conseil municipal (une mairesse et six (6) conseillers, d'un service administratif (direction générale, greffe, finances et taxation), des services de communication et de proximité (loisirs et accueil), d'une bibliothèque, des travaux publics, de l'urbanisme et des incendies. Aussi, cette dernière dispose d'un budget annuel de près de 6 000 000 \$ (2020) qui ne cesse d'augmenter chaque année, et ce, comme ses revenus et sa richesse foncière uniformisés (RFU) d'ailleurs.

Il est à savoir que depuis quelques années la municipalité vit un *boom* de développement à la fois résidentiel, commercial et industriel multipliant ainsi les transactions avec les citoyens, fournisseurs, les promoteurs économiques et entre employés. De plus, comme ailleurs dans la sphère publique, les agents publics de la municipalité vivent d'autres changements rapides sur le plan du travail et les amenant à se heurter à beaucoup de *zones grises* (Justras et Boisvert, 2015).

Connaissant bien cet organisme et ses dirigeants, car nous y avons œuvré au poste de directeur des travaux publics de novembre 2015 à février 2018, nous avons proposé en juin 2020 à la directrice générale, madame Josée Favreau, d'y réaliser un projet de maîtrise permettant à son organisation de renforcer son cadre éthique. Plus spécifiquement, nous avons proposé une démarche qui cherche à aider son organisation à mieux gérer ses risques éthiques et ainsi éviter de se retrouver en situation de crises internes susceptibles de

l'amener vers une dérive organisationnelle comme à Laval, Terrebonne, l'Assomption, Chambly, etc.

Ainsi, cette dernière a saisi l'opportunité offerte de faire de la prévention et de bonifier la culture éthique en acceptant de nous accueillir à l'automne 2020 pour la réalisation d'un projet à deux volets, soit : la réalisation d'un diagnostic des risques éthiques (incluant la proposition de mesures d'amélioration) et la présentation de séances d'information dans laquelle le concept d'éthique en milieu organisationnel municipal est expliqué et les valeurs organisationnelles et le code d'éthiques de la Municipalité sont communiqués.

Les objectifs

Au départ, nous pouvons énumérer cinq (5) objectifs spécifiques de notre projet en organisation. Le premier objectif du projet est de prendre le recul nécessaire pour évaluer « l'état de santé » de l'organisation en matière d'éthique. Autrement dit, ce premier objectif est la réalisation d'un diagnostic et qui se décline en deux (2) sous objectifs. Le premier étant l'identification des conduites à risque éthiques, soit des conduites qui vont à l'encontre des différentes balises normatives qui encadrent la conduite du personnel ou des élus de l'organisation à l'étude, mais qui ne sont ni stigmatisées, ni sanctionnées. Le deuxième sous objectif étant l'identification des facteurs de risque éthique, soit les éléments dans l'environnement du travail qui ont un impact sur la qualité des conduites des membres de la Municipalité et qui participent à favoriser ou à freiner la production des conduites problématiques. Le deuxième objectif spécifique de notre projet est de réaliser une analyse thématique des informations transmises par les répondants. Le troisième objectif est de proposer à la Municipalité des stratégies d'atténuation permettant de prévenir les conduites problématiques ou transgressions. Le quatrième étant à la fois de sensibiliser les membres de l'organisation à la gestion éthique, et communiquer les valeurs et le code d'éthique de la Municipalité (pour une intériorisation). Finalement, le cinquième étant le renforcement du cadre éthique de la Municipalité par l'intégration par cette dernière d'une ou plusieurs de nos recommandations ou pistes de solutions.

Nous pouvons aussi mentionner un autre objectif plus général, soit celui d'habiliter les membres de l'organisation à l'étude à trouver des solutions et à prendre des décisions par eux-mêmes, et ce, en exerçant leur jugement éthique à partir de valeurs partagées, Boisvert,

Jutras et Marchildon (2007). Et pour atteindre ce dernier objectif, nous croyons que la réalisation d'une séance d'information introduisant les agents publics à l'éthique et la déontologie municipale est adéquate, du moins un bon début.

Les livrables

Le premier livrable est constitué d'une séance d'information (présentations PowerPoint) introduisant les agents publics de la Municipalité à la gestion éthique et leur présentant les valeurs organisationnelles ainsi que leur code d'éthique et de déontologie.

Le deuxième livrable est constitué d'un rapport présentant un diagnostic des risques éthiques, soit une cartographie des risques et des propositions d'amélioration à la municipalité de Saint-Jacques.

À la prochaine rubrique, nous présentons le premier livrable, soit le document de présentation de la séance de sensibilisation à l'éthique.

4. Livrable no. 1 – Séance de sensibilisation

Nous présentons en documents joints et sous formats *PowerPoint* (annexe 1), une séance d'information introduisant les agents publics de la municipalité de Saint-Jacques à la gestion éthique et leur présentant les valeurs organisationnelles ainsi que leur code d'éthique et de déontologie.

À la prochaine rubrique, nous présentons la problématique et comprenant : la formulation, la recension des écrits, les cadres conceptuels et d'analyse (définition des concepts, synergie *régulatoire* et cadre d'analyse spécifique) et la question de recherche

5. Problématique de recherche

5.1 Formulation

Il est établi dans le domaine de l'administration publique que l'éthique et l'intégrité sont des piliers de la bonne gouvernance et que ces derniers ont des effets déterminants sur les performances des administrations publiques, dont sur celles des municipalités (Boisvert et Brady, 2018). Malheureusement, dans les dernières années trop de cas de scandales mettant en avant-scène des manquements d'ordre éthique ont fait surface. Ainsi, l'industrie du

scandale se porte bien au Québec et au Canada depuis une vingtaine d'années. Nous sommes un terreau fertile où ont émergé plusieurs cas, tels que : le scandale de l'eau potable à Walkerton en 2000, le scandale des commandites en 2001, le scandale des compteurs d'eau de la Ville de Montréal en 2007, le scandale dans le domaine de la construction au Québec en 2011, la crise de la Ville de Laval en 2012, et plus récemment, la Ville de Chambly. En réaction à tous ces dysfonctionnements mis sous les feux des projecteurs, plusieurs recherches dans le domaine de l'éthique ont été réalisées (l'affaire Radwanski, sur le scandale des commandites, sur la Ville de Terrebonne, etc.) et ont démontré que les administrations publiques ont tendance à multiplier les nouveaux dispositifs en réaction aux scandales qui les foudroient seulement pour tenter de préserver leurs crédibilités et se maintenir au pouvoir, mais sans rechercher à s'assurer que ces derniers sont fonctionnels et efficaces pour s'attaquer aux problèmes derrière lesdites crises².

Tel que mentionné au point 3.1, la Municipalité vit actuellement aucune crise, mais considérant les nombreux changements auxquels cette dernière doit faire face depuis quelques années (permis de construction en hausse, multiplication des projets de réfection ou prolongement d'infrastructures municipales, etc.) et amenant ainsi ses agents publics à multiplier les transactions avec les citoyens, fournisseurs, les promoteurs économiques et entre employés ou à devoir composer avec une culture organisationnelle de plus en plus axée sur les résultats, et à revoir l'organisation de leur travail (télétravail) en contexte de crise sanitaire, nous y voyons donc la nécessité de développer un nouveau chantier de recherche empirique exploratoire portant sur les risques éthiques à la municipalité de Saint-Jacques et de proposer une séance de sensibilisation à l'éthique et la déontologie municipale de façon à aider cette organisation et d'autres à éviter l'apparition de plusieurs dysfonctionnements systémiques pouvant les ronger par l'intérieur et permettre, par la même occasion, l'avancement des connaissances dans le domaine.

Plus spécifiquement, nous croyons qu'à travers une compréhension plus fine de l'environnement de travail et du contexte organisationnel des agents de la municipalité de

²BOISVERT, Y., avec la collaboration de BRADY, J.P., L'analyse des risques éthiques : une recherche exploratoire dans le domaine de la gouvernance municipale, in *Revue canadienne de science politique*, avril 2018 page 5 dans ALLAIRE, H. (2019), *TN1-B Problématique de recherche*, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 3.

Saint-Jacques que l'on peut mieux saisir quels sont les facteurs qui encouragent le développement de la compétence éthique par rapport à ceux qui facilitent le développement des transgressions ou qui empêchent les professionnels et cadres d'aller au bout de leur conviction en matière d'éthique³. Aussi, nous sommes d'avis que la démarche proposée s'intéressant aux risques éthiques particuliers de cette organisation (et à des propositions de réponses stratégiques à ces derniers) et à la compétence éthique de ses agents permet de s'attaquer plus efficacement et en amont des problèmes, crises, déviances et scandales pouvant potentiellement éclater au sein de l'organisation municipale.

Finalement, nous espérons ultimement que notre démarche permettra de maintenir ou d'accroître, la confiance des citoyens à l'égard de la municipalité de Saint-Jacques (Boisvert et Jutras, 2015 dans Bégin, Langlois et Rondeau).

5.2 Recension des écrits

Depuis quelques années, nous constatons l'augmentation des programmes d'études offerts en éthique appliquée et au développement de l'expertise qui s'en suit dans le domaine (création en 2003 du centre interuniversitaire de recherche en éthique appliquée), ceci expliquant en partie l'importance grandissante des recherches et des débats en la matière. Aussi, certains chercheurs canadiens et québécois travaillent depuis une quinzaine d'années à approfondir le bassin des connaissances en la matière et en se servant, entre autres, des nombreuses crises politico-administratives affligeantes nos organisations publiques, car ces dernières constituent des phénomènes sociaux offrant beaucoup de renseignements sur la culture et les structures de nos institutions publiques⁴. Ces experts ont pu constater au fil des ans que les autorités se limitaient souvent à faire de la surproduction normative et que ces dernières n'ont pu mettre en place des dispositifs de

³ BOISVERT, Y., (2016). « Le diagnostic des risques éthiques : pour une stratégie de prévention des inconduites des agents public », à publier in LARAT, F. et CHAUVIGNÉ, C., *Vivre les valeurs du service public Appropriations, pratiques et défis*, Rennes, Les Presses de l'EHESP, novembre 2016 dans la collection « Profession cadre service public », p. 128.

⁴ BOISVERT, Y. (2011). « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, no 140, France, Paris, p. 643, [en ligne], [<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-4-page-641.htm>] dans ALLAIRE, H. (2019), TN1-B Problématique de recherche, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 5

régulations des comportements performants⁵. Un virage pragmatique a donc été nécessaire, reposant sur la gestion des risques éthiques (le travail sur les zones de vulnérabilités réelles) et sur les stratégies de gestion directe de ces derniers⁶. Pour ce faire, tout en inspirant des bonnes pratiques véhiculées par la référence mondiale en la matière, soit l'OCDE, certains chercheurs ont développé un cadre d'analyse permettant une compréhension en profondeur d'un scandale ou d'une crise et permettant de lui faire perdre son apparence tragique et en tirer des enseignements ou tout simplement dans le but de faire de la prévention (Boisvert 2016). Nous avons recensé moins d'une dizaine de recherches canadiennes qui avaient pour but de comprendre les l'origine des causes derrière les déviations d'agents publics tout en utilisant le cadre d'analyse spécifique présenté au point suivant ; ces recherches portaient sur le *Shawinigate*, le scandale Radwanski, le scandale M31, l'affaire Frigon, le scandale Oxygène 9, la ville de Laval et de Terrebonne (Boisvert, 2011). Aussi, quelques autres études exploratoires québécoises concernant des organisations policières, de santé, de l'éducation ayant pour but de cartographier les risques éthiques les plus récurrents se retrouvant partout dans le service public et de préciser ceux qui seraient davantage sectoriels a été recensée⁷. En ce qui concerne la sphère municipale en tant que telle, plusieurs études relevées portaient sur de grandes villes, peu sur celles de taille moyenne et aucun portant sur des petites municipalités. Il nous semble donc évident de poursuivre ce genre de recherche pour pouvoir connaître l'origine des conduites problématiques ou transgressions à la municipalité de Saint-Jacques sachant qu'aucune recherche semblable n'a encore été réalisée dans cette organisation et donc qu'aucune donnée n'est disponible. De plus, en tant qu'étudiant chercheur-intervenant, nous nous devons de faire un devoir de théoriser les résultats en faisant une analyse comparée, en faisant ressortir des éléments

⁵ BOISVERT, Y., L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale, PUQ, Canada, 2011, p. 195-205 dans ALLAIRE, H. (2019), TN1-B Problématique de recherche, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 5.

⁶ BOISVERT, Y., L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale, PUQ, Canada, 2011, p. 52 dans ALLAIRE, H. (2019), TN1-B Problématique de recherche, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 5.

⁷ BOISVERT, Y., avec la collaboration de BRADY, J.P., L'analyse des risques éthiques : une recherche exploratoire dans le domaine de la gouvernance municipale, in *Revue canadienne de science politique*, avril 2018, p. 6.

implicites de la démarche, en tentant de produire de nouvelles catégories d'information et de les diffuser (Jutras et Boisvert, 2015 dans Langlois et Rondeau)⁸.

5.3 Cadres conceptuels et d'analyse

5.3.1 Définition des principaux concepts

Autorégulation

La régulation émane du sujet lui-même, qui décide de ses choix et actions (Boisvert et coll., 2009).

Compétence éthique

L'éthique relève d'une démarche continue d'apprentissage qui vise à rendre les acteurs capables de développer une pratique réflexive portant sur les finalités et les modalités de leur action, mais aussi sur les conditions requises pour pouvoir agir de manière adéquate, en fonction de la singularité de la situation et du contexte (social, organisationnel, professionnel)⁹. Ces acteurs prennent des décisions qui sont considérées par tous comme acceptables, raisonnables ou justes, bref, les meilleures possible selon les circonstances (Boisvert et coll., 2009). Aussi, nous sommes d'avis que le développement de cette compétence implique nécessairement l'intériorisation de la valeur fondamentale de **prudence**, car cette dernière est imprégnée du souci du calcul des conséquences (Cliche, 2020).

Conduites à risques éthiques

Conduites problématiques qui se présentent sous la forme de transgressions, c'est-à-dire des conduites allant à l'encontre des différentes balises normatives qui enserrent la conduite des agents publics, mais qui ne sont ni stigmatisées ni sanctionnées (Boisvert et Brady, 2018)

⁸ Dans ALLAIRE, H. (2019), TN1-B Problématique de recherche, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 6.

⁹ MAESSCHALCK, M., (2008), "Les enjeux politiques de l'apprentissage collectif de l'éthique", Revue d'éthique et de théologie morale, Hors Série, no. 251, p. 65-81 dans AIGUIER, G., (2017), "De la logique compétence à la capacitation: vers un apprentissage social de l'éthique", Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 19, no. 1, Canada (en ligne) <http://ethiquepublique.revues.org/2907>

Déontologie

Ensemble des règles et des normes qui régissent une profession ou une fonction, la conduite de ceux qui exercent ainsi que les rapports entre ceux-ci et leurs clients ou le public (OQLF, 2007).

La déontologie s'inscrit dans la logique du droit. Elle s'adresse toutefois non pas à la société dans son ensemble, mais à une communauté restreinte, les membres d'une profession ou d'une organisation à qui elle impose des devoirs (Boisvert et coll., 2009).

Dilemme éthique

Dans les débats contemporains, il est souvent question de dilemmes éthiques ou moraux, qu'on appelle aussi « conflits de valeurs ». Il s'agit de situations où les valeurs et les principes entrent en opposition et rendent les décisions difficiles. Plus spécifiquement, l'agent public se trouve divisé entre des principes ou des valeurs auxquels il accorde de l'importance. On dit de telles situations qu'elles comportent des enjeux éthiques. (Commission de l'éthique en science et en technologie du Québec, 2020)

Environnement de travail

Considéré selon une approche systémique des organisations, l'environnement de travail englobe toutes les circonstances, conditions et composantes de sous-systèmes de l'organisation publique (intrants, ressources, valeurs/culture, management, production, maintenance, adaptation et extrants) qui ont de l'impact sur les activités d'un agent public au sein de son organisation. (Lemire *et coll.*, 2015). Par exemple, dans le cas précis et particulier de la municipalité de Saint-Jacques, l'environnement de travail le plus étendu pour un fonctionnaire est celui de la directrice générale.

Éthique

Discipline de la philosophie ayant pour objet l'examen des principes moraux au regard de ce qui est jugé souhaitable et qui sont à la base de la conduite d'un individu ou d'un groupe (OQLF, 2007). Elle peut être définie aussi comme un mode de régulation des comportements qui provient d'abord du jugement personnel de l'individu, tout en se

fondant sur des valeurs coconstruites et partagées pour donner sens à ses décisions et à ses actions (Boisvert et coll., 2009).

Facteurs de risques éthiques

Facteurs de risque (culturelles, structurelles, de gestion, etc.) se définissent comme des éléments qui, dans l'environnement du travail, ont un impact sur la qualité des conduites des membres de l'organisation et qui participent à favoriser ou freiner la production de conduites problématiques (Boisvert, 2016).

Hétérorégulation

Mouvement de régulation établi et imposé de l'extérieur ; une autorité dicte la façon dont on doit décider et agir (Boisvert et coll., 2009).

Prudence

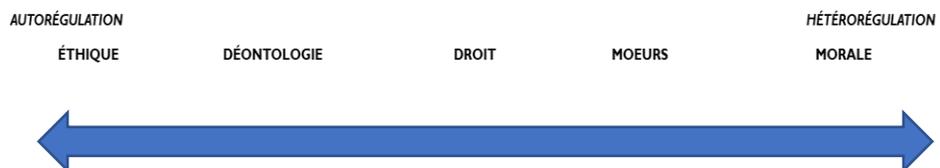
La prudence désigne l'attitude d'esprit d'une personne qui, **réfléchissant à la portée et aux conséquences de ses actes**, prend des dispositions pour éviter les erreurs, les malheurs possibles (Cliche, 2020).

5.3.2 Cadre conceptuel – Synergie régulatoire

Les divers modes de régulation des comportements sont à la fois distincts, emboîtés et complémentaires, et l'éthique constitue le mouvement transversal qui les relie (Boisvert *et coll.*, 2009). Comme le montre la figure 4.1, les divers modes de régulation des comportements sont : l'éthique, la déontologie, le droit, les mœurs et la morale.

Figure 5.1 – Continuum des modes de régulation des comportements

Modes de régulation des comportements



Source : Boisvert et coll., (2009)

Aussi, nous pouvons affirmer que les instances de régulation externe favorisent l'autorégulation des individus et, à l'inverse, le mouvement autorégulateur facilite le maintien de la cohésion collective (Jutras et Boisvert, 2015). Au-delà de la perspective de conformité, les instances de régulation externe favorisent aussi le développement de la prise de conscience qu'il y a des balises comportementales qui encadrent les pratiques, ce qui devrait amener les individus à intégrer ces balises dans leurs bagages de connaissances et s'y référer lors de la réflexion préalable à l'action¹⁰.

Chaque agent public fait appel à une stratégie régulatoire qui lui est propre, mais qui constitue une combinaison opérationnelle de modes de régulation en fonction de leur degré d'influence respective sur le contexte (Jutras et Boisvert, 2015). Le tableau 4.1 nous montre les différents dispositifs associés aux modes de régulations disponibles.

Tableau 5.1 – Dispositifs de régulation

Autorégulation						Hétérorégulation
	Éthique	Déontologie	Droit	Moeurs	Morale	
Dispositifs						
Énonciation de valeurs	Énoncé de valeurs	Code de déontologie	Texte de loi	Sous-culture	Textes sacrés	Transmission
Délibérations	Délibérations	Formation	Édu. à la citoyenneté	Us et coutumes	Chartes	Contrôle
Dialogue	Dialogue	Comité de discipline	Cour	Rituels et fêtes	Lieux de rassemblement	Surveillance
Orientation	Formation	Comité de déontologie	Police	Pressions du groupe	Autorité	
	Instance-conseil		Prison			

¹⁰ JUTRAS, M. et BOISVERT, Y. (2015), Réflexion sur l'intervention en éthique appliquée au contexte du service public : de l'éthique publique à la synergie régulatoire, un modèle critique et pratique, dans BÉGIN, L. et coll., L'éthique et les pratiques d'intervention en organisation, Canada, PUL, août, 292 p., p.9-36.

	Mécanisme de médiation et conciliation					
--	--	--	--	--	--	--

Source : Boisvert et coll., (2009).

La dynamique entre les deux (2) pôles régulateurs doit être adaptée à la réalité de l'organisation de façon à assurer le bon contrôle des comportements des membres (Jutras et Boisvert, 2015). Le tableau 4.2 présente les différentes caractéristiques de la dynamique mentionnée précédemment.

Tableau 5.2 – Dynamique et caractéristiques des modes de régulations

Autorégulation						Hétérorégulation
	Éthique	Déontologie	Droit	Moeurs	Morale	
Dynamique						
Décision	Jugement	Obéissance	Soumission	Conformité	Discipline	Autorité

Source : Boisvert et coll., (2009)

5.3.3 Cadre d'analyse spécifique

Un cadre d'analyse spécifique et adapté au domaine des risques éthiques est utilisé. Le cadre en question permet de créer un outil d'intervention éthique pour l'organisation. Ce dernier sert à faire la gestion préventive de la déviance, notamment avec un diagnostic des risques éthiques (Boisvert, 2011). Ce dernier s'articule autour de 3 axes et est inspiré des principaux travaux d'éthique et de gouvernance (OCDE, *Transparency International*) qui ciblent les conduites à risque, les facteurs de risque et les stratégies d'atténuation des risques (Boisvert, 2016 dans Larat et Chauvigné, 2016). Les conduites à risque comme des conduites problématiques qui se présentent sous la forme de transgressions, c'est-à-dire des conduites allant à l'encontre des différentes balises normatives qui enserrant la conduite des agents publics, mais qui ne sont ni stigmatisées ni sanctionnées¹¹. Les facteurs de risque (culturelles, structurelles, de gestion, etc.) se définissent comme des éléments qui, dans l'environnement du travail, ont un impact sur la qualité des conduites des membres de

¹¹ (RAC) BOISVERT, Y., avec la collaboration de BRADY, J.P., `` L'analyse des risques éthiques : une recherche exploratoire dans le domaine de la gouvernance municipale``, in *Revue canadienne de science politique*, avril 2018, p. 6-7 dans ALLAIRE, H. (2019), TN1-B Problématique de recherche, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 6-7.

l'organisation et qui participent à favoriser ou freiner la production de conduites problématiques¹². On cherche à comprendre alors les meilleures stratégies pour intervenir sur un facteur particulièrement problématique afin de réduire ou d'atténuer les risques de transgression qui en découlent et de rétablir la confiance des parties prenantes (Boisvert, 2018 dans Allaire, 2019).

5.4 Question de recherche

À ce stade, nous sommes en mesure de raffiner notre question de recherche pour le livrable no. 2 et cette dernière est : quels sont les éléments qui dans l'environnement de travail¹³ de tous les agents publics de la municipalité de Saint-Jacques peuvent favoriser les conduites allant à l'encontre des différentes balises normatives qui enserrant la conduite de ces agents? Et quelles sont les stratégies possibles d'atténuations à mettre en place pour prévenir les conduites problématiques ou transgressions de ces derniers ?

Au point suivant, nous présentons la méthodologie de recherche utilisée dans le cadre de ce projet.

6. Méthodologie

Notre démarche est dite inductive, soit une recherche de théorisation enracinée. Il faut savoir que dans les recherches qualitatives comme celle proposée, ce sont les résultats d'un travail réflexif des acteurs qui vivent la réalité d'une problématique éthique, qui sert de réservoir de sens pour mieux comprendre l'état des lieux (Boisvert, 2016). Notre préoccupation est donc de comprendre et d'interpréter, au moyen d'une démarche analytique récursive, les représentations cognitives ou la perspective que les participants se font de leur réalité ainsi que des conduites qui en découlent¹⁴. Ainsi, c'est à partir de nos observations que l'on est en mesure de dégager des propositions explicatives. Les données

¹² BOISVERT, Y., Par-delà le scandale ! Comprendre les vulnérabilités organisationnelles à la base des crises et trouver des stratégies pour mieux gérer les risques éthiques, dans *Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, volume 18, no 2, automne 2016, page 7 En ligne <https://ethiquepublique.revues.org/2795> dans ALLAIRE, H. (2019), TN1-B Problématique de recherche, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP, p. 6-7.

¹³ Voir la définition au point 5.3.1 du présent rapport.

¹⁴ Anadon, 2006 ; Laperrière, 1997 ; Mucchielli, 1996, Stern, 1985; Stauss et Corbin, 1990 dans FORTIN, M.-F. et GAGNON J., (2016), *Fondements et étapes du processus de recherche : Méthodes quantitatives et qualitatives*, 3e édition, Chenelière Éducation, p. 195.

ainsi recueillies dans le cadre de cette recherche nous permettent ensuite de proposer une théorie qui nous permet de mieux comprendre le phénomène étudié (Bourgeois, 2016).

Pour commencer, du 15 octobre 2020 au 29 octobre 2020, nous avons recueilli neuf (9) témoignages par le biais d'entrevues individuelles semi-dirigées¹⁵, méthode intéressante pour les zones à risque puisqu'elle permet d'aller plus loin et réduit l'autocensure (Boisvert *et coll.*, 2007). Le profil des répondants est le suivant : en ce qui concerne le genre, nous avons rencontré trois (3) hommes et six (6) femmes ; en ce qui concerne les fonctions, nous avons interviewé deux (2) cadres et un col blanc des services administratifs, deux cols blancs au service de communications et de proximité, un cadre et un col bleu des travaux publics, un col blanc à la bibliothèque et un cadre du service des incendies. Ces entrevues se sont fait sur une base à la fois volontaire, mais aussi sur recommandation de la direction générale de la municipalité de Saint-Jacques, et dans un souci de préservation de la confidentialité étant donné la petite taille de l'équipe municipale, nous avons privilégié les rencontres individuelles, et ce, tel que mentionné précédemment. Aussi, dans le but d'objectiver et d'anonymiser les résultats, nous avons neutralisé la charge subjective des énoncés, en les traduisant en conduites pouvant potentiellement surgir à tout moment dans une organisation municipale (Boisvert et Brady, 2018).

Dans les prochaines lignes, nous vous présentons les principales étapes de notre analyse des données qualitatives colligées¹⁶. Pour la première étape, nous avons réalisé l'organisation des données en transcrivant les enregistrements audios des entrevues et nos notes terrain. Pour la deuxième étape, nous avons effectué la révision attentive et approfondie de nos données de façon à graduellement nous familiariser avec leur contenu nous permettant ainsi de découvrir toutes les possibilités d'analyse et d'interprétation (Lodico *et coll.*, 2010 dans Fortin et Gagnon 2016). Pour la troisième étape, nous avons attribué des mots clés à des segments de phrases de manière à en dégager des thèmes et modèles. Pour la quatrième étape, nous avons fait le regroupement des codes apparentés pour l'élaboration de catégories ou rubriques. Par la suite, un examen plus minutieux des codes et des données nous ont permis de faire émerger des thèmes qui englobent plusieurs

¹⁵ Voir le questionnaire à l'annexe 2 du présent rapport.

¹⁶ FORTIN, M.-F. et GAGNON J., (2016), Fondements et étapes du processus de recherche : Méthodes quantitatives et qualitatives, 3e édition, Chenelière Éducation, p. 359-365.

codes. Ensuite nous avons réalisé un codage axial en regroupant les résultats de l'analyse thématique dans les catégories et en fonction de notre cadre d'analyse de départ composé de trois axes de références, et ce, dans le but de faire la démonstration des relations entre les catégories. Par cette approche analytique, nous avons pu nous concentrer sur les idées qui étaient au cœur des exemples donnés par nos répondants et nous avons pu mettre l'accent sur les informations récurrentes et généralisables dans le domaine qui nous préoccupe. Il est à savoir que dans les premières phases de notre analyse, nous avons limité notre interférence analytique aux trois (3) axes de références que sont les conduites à risque, les facteurs de risque et les stratégies d'atténuation, nous permettant ainsi de rester le plus près possible de la théorie ancrée (Boisvert, 2016). Finalement, nous avons procédé à l'interprétation des résultats et la vérification des conclusions (Fortin et Gagnon, 2016).

Limitation

Considérant la petitesse de l'échantillonnage, le peu de données empiriques recueillies auprès de certains répondants, et notre volonté de vouloir garder les réponses les plus anonymes possible, il s'est avéré moins pertinent et adéquat de présenter les résultats de l'analyse en fonction des deux types d'acteurs interviewés, soit des acteurs dits "stratégique" (cadres) et dits "opérationnels" (techniciens, cols blancs et bleus), et ce, tel que nous l'avions prévu au départ.

À la prochaine rubrique, nous vous présentons les résultats et l'analyse.

7. Résultats et analyse

7.1 Conduites à risque éthique

Suite à la réalisation de l'analyse thématique, quinze (15) conduites à risque ont émergé sous les cinq (5) rubriques suivantes : les décisions et actions contraires aux normes et directives, les activités de contrôle problématiques, le manque d'intégrité professionnelle, le népotisme et les conflits d'intérêts (voir le tableau 7.1).

Nous constatons que la majorité des inconduites sont regroupées sous la rubrique des décisions et actions contraires aux normes et directives. Suite à cette observation et considérant que la Municipalité possède un cadre réglementaire composé de différents

modes de régulation des comportements surtout qualifiés d'*hétérorégulatoire*, tels que : codes d'éthique et de déontologie pour les employés, les élus, ententes de travail, politique d'approvisionnement, politique sur l'utilisation des outils informatiques, de prêts d'équipements, etc., nous sommes en droit de nous interroger sur l'efficacité de ces modes de régulation. À cet effet nous y reviendrons lorsque nous traiterons des stratégies et des recommandations.

Ensuite, la présence du népotisme et de la proximité du politique avec les citoyens (leurs familles, amis, voisins) combinée à une politique d'achat local (approvisionnement)¹⁷ vulnérabilise et peut nuire l'organisation. Ainsi, ainsi ces pratiques éloignent de bons candidats, créées des conflits d'intérêts en gestion des RH et briment la libre concurrence. Ces dernières peuvent être expliquées par un esprit repliement communautaire, souvent observé dans le domaine de la gouvernance locale (Boisvert, 2016). De plus, nous croyons bon de mentionner qu'une trop grande proximité des élus de la Municipalité avec les citoyens (agents privés), qui sont constitués de membres de leurs familles, amis et voisins et qui peuvent être aussi en même temps des fournisseurs ou partenaires (OBNL), permet de banaliser les conflits d'intérêts et affecte de façon négative la bonne gouvernance ; l'intérêt public jacobin pourrait bien plus devenir une priorité, Boisvert et Brady (2018).

¹⁷La politique peut être consultée à l'adresse suivante : <http://www.st-jacques.org/wp-content/uploads/2019/08/Politique-dapprovisionnement.pdf>

Tableau 7.1 – Synthèse de l’analyse thématique - Conduites à risque

<i>Identification</i>	<i>Description</i>
Décisions et actions contraires aux normes et directives :	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ingérence politique dans des dossiers relevant de fonctionnaires et cadres ; ➤ Décisions politiques absentes ou contraires aux besoins de certains services municipaux ➤ Rétention d’informations stratégiques à divers niveaux de gestion ; ➤ Dépenses réalisées sans les fonds disponibles aux postes budgétaires ; ➤ Dépenses réalisées sans les autorisations préalables ; ➤ Tâches exécutées sans mesures de protections individuelles adéquates ; ➤ Laxisme professionnel non volontaire ; ➤ Décisions et actions contraires aux règles processuelles ;
Activités de contrôle problématiques :	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Employé qui assume plusieurs responsabilités dans le secteur de la comptabilité et des finances ➤ Équipements et bâtiments municipaux laissés sans surveillance.
Manque d’intégrité professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Critiques envers l’employeur sur les médias sociaux ; ➤ Critiques envers le supérieur dans son dos ; ➤ Échanges irrespectueux avec le supérieur hiérarchique
Népotisme	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ingérence politique dans l’embauche
Conflits d’intérêts	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proximité des élus et citoyens (parents, amis et voisins/fournisseurs et partenaires)

7.2 Facteurs de risque éthique

Suite à la réalisation de l’analyse thématique (voir le tableau 7.2) vingt-trois (23) facteurs de risque ont émergé sous les dix (10) rubriques suivantes : culture organisationnelle et culture du travail (FC), gestion des ressources matérielles (FG), gestion de l’information (FG), gestion des ressources humaines (FG), gestion des processus (FG), gestion de projet (FG), fonctionnement en silos (FS), dispositifs et outils de contrôle (FS), cadre normatif interne (FS), interface/publique privée (FS).

D’entrée de jeux, il est intéressant de noter que plusieurs recherches et expériences d’accompagnement au Canada ont permis de comprendre qu’une bonne partie des enjeux ou des risques éthiques ont souvent à leurs bases des facteurs qui ne relèvent pas intrinsèquement du champ de l’éthique, mais des zones propres au monde de la gestion ou

à des fonctions très précises à l'intérieur de l'organisation ; dotation, promotion, rétention de l'information, carences ou procédures nébuleuses au niveau de l'acquisition des biens et de services, etc.¹⁸.

De ce fait, nous constatons que nos répondants sont d'avis que les éléments de leur environnement qui sont à l'origine des conduites à risque identifiés au tableau 7.1 sont surtout représentés par les facteurs de gestion et particulièrement en RH.

En y regardant de plus près, nous pouvons dégager une autre tendance ; les répondants ont soulevé différents facteurs de risque à la fois culturel, de gestion et structurels mettant en exergue des problématiques communes évidentes de communication (interne et externe) et de collaboration entre les employés de l'organisation. Cette situation semble être conforme à la tendance observée dans tout type d'organisations confondues au Québec. Ainsi, selon *l'Ordre des conseillers en gestion des ressources humaines agréés*, la gestion de cette dernière semble être souvent déficiente due à un manque d'outils disponibles aux gestionnaires et autres membres du personnel, et au fait qu'il n'y ait pas de norme "iso" de développée. Les conséquences de la présence de ces facteurs mentionnés précédemment au sein de l'organisation peuvent être importantes, et ce, en court-circuitant la coordination des groupes, en mettant en péril le succès des projets municipaux¹⁹, la bonne gestion quotidienne des opérations et les rapports avec les citoyens. En ce qui concerne ces derniers rapports, il est utile de rappeler que dans un contexte de société de l'information, de multiplication des médias et d'appels à la transparence, les communications externes sont devenues une fonction stratégique dans les municipalités permettant d'améliorer ou maintenir la confiance de la population à l'égard de la gouvernance (ENAP, 2018).

De plus, il faut mentionner que les facteurs *travail en mode urgence* (FC) et *manque de planification* (FG) relevés, et en présence de négociation de proximité entre élus et acteurs privés sont susceptibles de favoriser la mise en place d'un système de déviance

¹⁸ BOISVERT, Y., JUTRAS, M. & MARCHILDON, A., « Quelques réflexions (critiques) sur l'intervention en éthique appliquée aux organisations publiques », in BOISVERT, Y. (sous la direction de), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Liber, janvier 2007, p. 122.

¹⁹ BABINEAU L. et PERREULT, M. (2018), *notes de cours*, dans le cadre du cours *Gestion de projet*, ENAP.

éventuellement, comme à la ville de Laval par exemple²⁰ (Boisvert et Brady, 2018). Par conséquent, les stratégies et recommandations retenues devront être ajustées en conséquence.

Tableau 7.2 – Synthèse de l’analyse thématique – Facteurs de risque

<i>Identification</i>	<i>Description</i>
Facteurs culturels :	<u>Culture organisationnelle et culture du travail</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Travail en mode urgence ➤ Culture du travail individualiste ➤ Culture du laisser-faire (dans un secteur d’activité en particulier)
Facteurs de gestion :	<u>Gestion des ressources matérielles</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Manque de planification <u>Gestion de l’information ;</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Communication interne problématique ; ➤ Communication externe par le politique problématique ; ➤ Gestion des archives problématique <u>Gestion des ressources humaines</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Manque de leadership ; ➤ Absence de possession de cartes de compétence en SST ; ➤ Absence d’intérêt pour le dossier de SST ; ➤ Déficit dans la qualité du climat organisationnel (certains secteurs) ; ➤ Manque de personnel cols blancs ; ➤ Manque de perfectionnement professionnel pour certains cols blancs ; ➤ Gestion des congés problématique ; ➤ Banalisation du népotisme. <u>Gestion des processus</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Lourdeur des processus <u>Gestion de projet</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Manque de leadership au niveau des équipes de projets
Facteurs structurels :	<u>Fonctionnement en silos</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Manque de coordination administrative transversale (certains secteurs) ; ➤ Silos et information fragmentée ou absente <u>Dispositif et outils de contrôle</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Faiblesses des dispositifs de contrôle <u>Cadre normatif interne</u> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Non-respect de certaines règles de conduite par le politique ; ➤ Méconnaissance du cadre normatif interne par le politique

²⁰ ENAP (2016), *La mutation administrative d’une organisation municipale ébranlée*, Québec, ENAP/Ville de Laval.

	<u>Interface publique/privée</u> ➤ Proximité des élus par rapport aux citoyens due à la petite taille de la Municipalité
--	---

7.3 Stratégies d'atténuation

Suite à la réalisation de l'analyse thématique (voir le tableau 7.3) vingt (20) stratégies ont émergé sous les onze (11) rubriques suivantes : culture organisationnelle et culture du travail (SC), culture de l'éthique (SC), gestion des processus (SG), gestion budgétaire (SG), communication et collaboration (SG), gestion de l'information (SG), gestion des ressources humaines (SG), séparation des pouvoirs (SS), équipe de projets (SS), dispositifs et outils de contrôle (SS), revoir la structure du travail (SS).

Nous constatons que les stratégies proposées par nos répondants cadrent en grande partie avec les bonnes pratiques en management des risques éthiques véhiculées par l'OCDE à la fin des années 2000. Ainsi, le cadre d'intégrité partiel qui se dégage à partir des propositions de nos répondants repose sur une pluralité d'intervention, comme la prévention, la promotion et coordination et mise sur la révision ou la bonification des instruments, processus et structures "fondamentales" existants et fait référence à des fonctions auxiliaires qui se retrouvent dans différents services organisationnels dont la visée n'est pas explicitement liée à l'éthique, mais dont la portée a un rôle important en matière d'intégrité²¹. Nous constatons donc que l'ensemble des répondants pavent la bonne voie pour *un travail du développement de la culture éthique politique* (SC). Il faut rappeler ici en surplus que la présente démarche (livrable 2), soit celle de la cartographie des risques éthiques constitue une activité de prévention et que la séance de sensibilisation intitulée *Introduction à l'éthique et la déontologie municipale* (livrable 1) constitue une activité de promotion.

Il faut noter aussi la proposition de stratégie culturelle *travailler en mode planification* (SC). Ainsi, la culture de gestion prévalant dans l'organisation devrait faire place à une autre **plus performante** ; ce changement est basic pour l'organisation et doit être envisagé à long terme. Du même coup, ce changement cap permettrait de *freiner l'ingérence*

²¹ BOISVERT, Y., L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale, PUQ, Canada, 2011, p. 48.

politique (SS) donnant aux répondants de la Municipalité la possibilité de travailler en fonctions de leurs compétences réelles (Boisvert et Brady, 2018). Nous souscrivons aussi que l'amélioration de la planification au sein de tous les services et à tous les niveaux de gestion permettrait de mieux anticiper les différents besoins financiers (*demande plus de budgets pour améliorer le dossier de SST* (SG)) mais aussi de formations et de perfectionnements décrits par nos répondants (en SST, en éthique, au niveau professionnel) et même agir sur le facteur *manque de personnel cols blancs* (FG) en anticipant ce besoin particulier.

Nous constatons aussi que des propositions reposent sur l'importance d'adopter des stratégies de gestion qui agiront positivement sur des facteurs affectant la bonne communication et collaboration au sein de l'organisation. La problématique semble tellement importante que certains répondants recommandent carrément un changement de culture à cet égard, soit développer l'esprit du travail d'équipe au sein de l'ensemble des services, et recommande une modification structurelle en brisant les silos. Possiblement qu'en adoptant une culture de gestion plus performante et discutée précédemment, des outils utiles prônés par cette nouvelle culture deviendraient disponibles et à la portée de l'organisation et permettraient d'améliorer sensiblement la communication et la collaboration au sein de cette dernière.

De plus, nous pouvons mettre en relief la stratégie proposée de révision du processus d'achat de façon à pouvoir agir sur le facteur *lourdeur des processus* (FG) à l'origine des conduites à *risque dépenses réalisées sans les fonds disponibles aux postes budgétaires et dépenses réalisées sans les autorisations préalables*. Aussi, nous portons à l'attention du lecteur la stratégie structurelle relative aux dispositifs et outils de contrôle, soit *faire en sorte que des responsabilités clés en comptabilité soient attribuées à différents employés* (SS) permettant d'agir sur le facteur *faiblesses des dispositifs de contrôle* (FS). L'organisation devrait investiguer davantage sur l'état réel de situation relativement aux différents processus problématiques pour comprendre mieux les causes, les conséquences, connaître les options les plus avantageuses, etc. Bref, des stratégies plus précises restent à définir ici.

Tableau 7.3 – Synthèse de l’analyse thématique – Stratégies d’atténuation

<i>Identification</i>	<i>Description</i>
Stratégies culturelles :	<p><u>Culture organisationnelle et culture du travail</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Travailler en mode planification ➤ Développer l’esprit d’équipe à travers l’ensemble des services municipaux ; <p><u>Culture de l’éthique</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Travailler le développement de l’éthique au niveau politique
Stratégies de gestion :	<p><u>Gestion des processus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Revoir le processus d’achats ; ➤ Revoir certains processus au service incendies de façon à se protéger de l’ingérence ou interférence politique dans certaines situations ; <p><u>Gestion budgétaire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Demander plus de budgets pour améliorer le dossier de SST ; <p><u>Communication et collaboration</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Repenser les canaux de communication ; ➤ Valoriser le partage d’information ; ➤ Produire et déposer ensuite au conseil municipal plus de rapports d’étapes et finaux pour certains secteurs d’activités ; ➤ Revoir et bonifier en professionnel ou personnel technique les différents comités de travail ; ➤ Réaliser des rencontres de groupe. <p><u>Gestion de l’information</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Améliorer la tenue des archives <p><u>Gestion des ressources humaines</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Effectuer plus de sensibilisation auprès du personnel en matière de SST ; ➤ Préparer un guide des bonnes pratiques en matière de SST ; ➤ Promouvoir et faciliter de développement et le perfectionnement des compétences auprès du personnel ;
Stratégies relatives à la structure :	<p><u>Séparation des pouvoirs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Freiner l’ingérence politique <p><u>Équipe de projets</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nommer un chef de projet <p><u>Dispositifs et outils de contrôle</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Faire en sorte que des responsabilités clés en comptabilité soient attribuées à différents employés ; ➤ Étendre à d’autres employés la responsabilité de surveillance des équipements et bâtiments municipaux selon le besoin ponctuel.

	<u>Revoir la structure du travail</u> ➤ Briser les silos
--	---

Au prochain point, nous présentons nos recommandations et pistes de solutions permettant d'améliorer la culture éthique de l'organisation et prévenir plusieurs risques éthiques, entre autres.

8. Recommandations et pistes de solutions

Suite à la réalisation du diagnostic des risques éthiques au sein de la municipalité de Saint-Jacques, nous sommes en mesure de proposer les recommandations qui s'imposent. Nous avons décidé d'intégrer à nos recommandations le maximum de stratégies proposées par les répondants de la Municipalité. Ainsi, nous croyons que les membres de l'organisation sont les mieux positionnés pour formuler des pistes de solutions et en surplus, leurs participations dans la démarche sont garants de leurs engagements et du succès de la mise en place des solutions ; moins de résistance au changement (Schermerhorn, 2000). Notre posture est alignée aussi avec les recommandations émises par l'OCDE dans le sens où nos recommandations reposent sur des instruments, processus, structures "fondamentales" et fait référence aussi à des instances, acteurs et outils "complémentaires" et administratifs qui seront intégrés dans différents secteurs de l'organisation et qui joueront un rôle essentiel pour la gestion des dossiers de l'éthique²². De plus, nos recommandations permettront au cadre éthique de l'organisation à mieux remplir ses trois grandes fonctions pour être efficace, soit : la prévention, la promotion et la coordination (Boisvert et Brady, 2018).

Nos recommandations sont de l'ordre de huit (8) et sont : la réalisation d'atelier de co-développement, la présentation d'une formation en éthique adaptée pour certains secteurs d'activités ciblés, la présentation d'une formation en éthique aux élus de la municipalité (développement de la compétence éthique), l'implantation de la GPR, la réalisation d'une planification stratégique des ressources humaines, la réalisation d'un audit de performance, la bonification du code d'éthique et de déontologie des employés municipaux et

²² BOISVERT, Y., *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale*, PUQ, Canada, 2011, p. 47-49,

l'élaboration d'un plan de transformation. Dans les prochaines lignes, nous vous présentons ces recommandations.

8.1 Réalisation d'ateliers de co-développement

La réalisation d'ateliers de co-développement permet un apprentissage collectif de détection des risques et enjeux, de la portée de ces derniers, ainsi que de meilleures pratiques pour les résoudre ou les atténuer (Boisvert, 2016). Nous croyons que le dialogue et les débats engendrés lors de ces ateliers permettront du même coup d'améliorer la communication, la collaboration et le climat de travail au sein de l'organisation.

Pour maximiser les chances de succès, il est primordial de trouver les meilleurs alliés dans l'organisation et favoriser la transversalité du dossier de l'éthique (Jutras et Boisvert, 2015 dans Bégin, Langlois, L. et D. Rondeau). Par conséquent, le groupe choisi devra être composé de représentants de chacun des groupes d'agents publics suivants : cols blancs, cols bleus, pompiers volontaires, cadres, d'un élu et d'un conseiller en éthique externe. Chacun des représentants devra avoir un intérêt marqué pour le dossier de l'éthique et les qualités recherchées d'intégrité, d'empathie et de leadership. Il est essentiel d'avoir certains représentants qui travaillent en première ligne, de façon à couvrir une zone particulièrement vulnérable et au moins un élu pour nous aider à tenter de modifier la culture de l'éthique au niveau politique de la municipalité de Saint-Jacques (Boisvert, 2011 ; Boisvert, 2014).

Pour tirer le meilleur de ses moments d'échanges, nous recommandons d'engager un consultant externe spécialisé en éthique, d'autant plus que la création d'un poste permanent de conseiller en éthique au sein de l'organisation serait inadéquate étant donné la petite taille de l'organisation et le devoir de respecter la capacité de payer des contribuables, entre autres choses. Il est essentiel d'engager un chef d'orchestre qui aura les habiletés communicationnelles pour animer des espaces de discussion sur l'éthique dans une petite municipalité où lors de ce genre d'activité, il sera difficile d'aborder des questions très émotives dans un esprit de coopération plutôt que de confrontation ; l'anonymat étant

pratiquement impossible. Le conseiller devra posséder aussi un dosage approprié d'intégrité, de méthodologie et de leadership²³.

8.2 Formation en éthique et déontologie adaptée pour certains secteurs d'activités ciblés

Considérant que quelques répondants (représentant des secteurs d'activités différents) ont pu identifier que peu de conduites à risque ou aucune pour d'autres, nous recommandons que soient données des formations en éthique adaptées pour chacun des secteurs concernés. Nous croyons ainsi très important que ces agents publics développent un minimum de compétence éthique à court terme, d'autant plus que les secteurs dans lesquels ils évoluent sont historiquement (expériences malheureuses ailleurs) plus à risque à cause des nombreuses transactions réalisées avec les fournisseurs (gestion contractuelle, etc.), partenaires et citoyens²⁴. Lors de ces séances, les efforts de sensibilisation devront se concentrer, entre autres, sur des enjeux éthiques ou thématiques spécifiques à ces secteurs.

8.3 Formation en éthique pour les élus : développement de la compétence éthique

Conformément aux propositions de plusieurs répondants, nous recommandons que soit présentée une formation en éthique aux élus de la Municipalité. La structure de base de cette formation ainsi que les objectifs (mais en faisant les adaptations nécessaires) seront les mêmes que ceux proposés aux employés municipaux²⁵. Ainsi, nous sommes d'avis que les élus eux aussi doivent améliorer leurs prises de décisions ; réfléchir sur leurs façons de faire et de penser, entre autres choses. Il est à savoir que la formation obligatoire qu'ils ont reçue dans le passé est axée surtout sur les aspects déontologiques et juridiques²⁶.

²³ BOISVERT, Y., JUTRAS, M. & MARCHILDON, A., « Quelques réflexions (critiques) sur l'intervention en éthique appliquée aux organisations publiques », in BOISVERT, Y. (sous la direction de), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Liber, janvier 2007, pp. 119-142.

²⁴ ENAP (2016), *La mutation administrative d'une organisation municipale ébranlée*, Québec, ENAP/Ville de Laval, p.24

²⁵ Vous référer au point 4, livrable no.1 – Séance de sensibilisation, du présent rapport.

²⁶ Pour en apprendre plus sur ladite formation, voir le site de la FQM à : https://formationmunicipale.com/products/le-comportement-ethique?_pos=4&_sid=73e201022&_ss=r

8.4 Implantation de la gestion par résultats (GPR)

Nous recommandons d'ici un an de débiter la mise en place des fondements de la gestion par résultats, c'est-à-dire, un cadre minimal orienté vers l'atteinte de résultats pour le citoyen de Saint-Jacques, la responsabilisation des agents publics de la Municipalité et la transparence et l'imputabilité dans la gestion (Secrétariat du Conseil du trésor, 2014). Ce cadre de gestion de la performance publique est articulé autour de trois liens logiques établis entre la qualité des services aux citoyens, l'optimisation de ressources et des moyens disponibles et l'imputabilité des gestionnaires publics (Mazouz, 2012 dans Côté et Savard). Aussi, ce dernier permet que les résultats de l'action publique soient ciblés, suivis, contrôlés, mesurés, évalués et améliorés de façon continue (Mazouz, 2017). De façon plus concrète sur le plan politique cela implique de réunir les conditions favorables au changement (la volonté politique et le soutien opérationnel), légitimer les pratiques gagnantes, reconnaître officiellement le rôle et les responsabilités des équipes de gestion dans la conception et la prestation de services aux citoyens et aux entreprises. Sur le plan administratif, cela implique d'assouplir les règles, revoir son rôle (soutien, réservoir de compétences et de ressources menant à des résultats). Sur le plan de la gestion, cela implique de gérer sous la contrainte de la qualité des services, mesurer le rendement et la productivité et faire preuve de transparence dans l'utilisation des deniers publics et des décisions²⁷.

Il est important de préciser que la démarche proposée devra être échelonnée sur au moins cinq (5) ans, considérant que la GPR se veut une attitude plutôt qu'une démarche mécanique ; il s'agit à la fois d'une transformation structurelle, mais aussi culturelle, donc vue à long terme (Proulx et Machiavelli, 2005). Il est important de mentionner que l'obligation d'implanter un cycle de gestion par résultat prescrite par la *Loi sur l'Administration publique*²⁸ n'est pas opposable à la municipalité de Saint-Jacques. Par conséquent, la démarche proposée devra être faite sur une base volontaire. Nous

²⁷ MAZOUZ, Bachir (2019), notes de cours module 9, dans le cadre du cours Gestion par résultats, ENAP.

²⁸ LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, A-6.01, articles 1 à 5.

recommandons aussi à l'organisation de préparer un plan d'action préalablement à l'implantation de la GPR²⁹.

Plus spécifiquement, ce cadre ou approche de gestion permettra d'agir directement ou indirectement sur au moins neuf (9) facteurs à risque éthique suivant : *travail en mode urgence* (culturel), *culture du travail individualiste* (culturel), *manque de leadership* (gestion), *manque de planification* (gestion), *communications interne et externe problématiques* (gestion), *lourdeur des processus* (gestion), *manque de coordination administrative transversale* (structurel), *silos et information fragmentée ou absente* (structurel) et *faiblesse des dispositifs et outils de contrôle* (structurel).

En premier lieu, l'implantation d'un cadre et d'un cycle de gestion par résultat implique nécessairement la réalisation d'une planification stratégique générale, un plan de gestion des dépenses et des plans d'action par secteur d'activités. En ce qui concerne la planification stratégique³⁰, elle amène la cohérence accrue des décisions à prendre ultérieurement et permet la limitation des mauvaises surprises en déterminant à l'avance (avec certaines limites) ce qui pourrait arriver dans l'avenir. Le plan de gestion des dépenses quant à lui, permet à une organisation de connaître sa latitude d'action en termes budgétaires. En regard au plan d'action, il sert à élaborer les objectifs opérationnels et à indiquer les moyens d'action visant l'atteinte de l'ensemble des résultats sur une base annuelle³¹. À la lumière des dernières explications, nous pouvons constater donc qu'il pourra se produire d'ici quelques années un changement de culture du *travail en mode urgence* (FC) en *mode planifié* (SC).

En deuxième lieu, la réalisation d'une planification stratégique générale qui est impliquée lors de l'adoption d'un cycle de gestion de la GPR, oblige l'organisation à élaborer un énoncé de mission qui correspond au but auquel l'organisation est destinée et qu'on peut considérer cette mission comme étant directement liée à la vocation d'intérêt général qui

²⁹ Vous référer à l'annexe 4 du présent rapport – *Canevas partiel d'un plan d'action pour l'implantation de la GPR*.

³⁰ Nous invitons le lecteur à consulter un exemple de planification stratégique d'une petite municipalité à : <https://st-stanislas-de-kostka.ca/assets/files/upload/plan-strategique-v2.pdf>

³¹ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (2014), *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Québec, p. 21-26.

est la sienne (Bartoli, 2005 dans Lemire, *et coll.*, 2015). Ce dernier sert aussi **d'outil de mobilisation** utile pour atteindre le niveau de performance requis, et ce, en constituant une source d'inspiration pour les employés et les autres parties prenantes lorsque ses derniers veulent bien y adhérer (Lemire, *et coll.*, 2015). Bref, nous croyons que l'utilisation de cet outil permet de contrer en partie la carence en leadership soulevée par nos répondants. En surplus, considérant que l'énoncé de mission implique aussi d'intégrer les valeurs fondamentales de l'organisation (bonne pratique en la matière)³², ce dernier peut être considéré comme un levier au changement de culture proposé. Ici, rappelons l'importance de la planification stratégique et l'effet de création d'une harmonie entre valeurs, structures, stratégies et objectifs de façon à ce que les membres de l'organisation puissent orienter leur conduite selon ces valeurs (Boisvert, *et coll.*, 2007).

En troisième lieu, l'implantation d'un cycle de la GPR permet d'améliorer la communication autant à l'interne qu'à l'externe. En effet, la valeur fondamentale de transparence qui est prônée par la GPR implique que le partage de l'information avec le personnel et le public doit se faire de manière accessible et ouverte, et ce, par le biais du plan stratégique et la reddition compte, entre autres. L'utilisation du plan stratégique et la reddition compte comme outils de communication permet de faire connaître les priorités de l'organisation et de faciliter leur appropriation, de faire connaître l'évaluation des résultats et l'appréciation de la performance de l'organisation. Cette bonne communication se reflète autant à l'intérieur, car elle permet de faire connaître au personnel sa contribution à l'atteinte des résultats et les efforts supplémentaires qui, le cas échéant, devront être investis, qu'à l'extérieur de l'organisation, notamment à travers les services aux citoyens, ou encore dans la relation de l'organisation avec ses partenaires³³.

En quatrième lieu, la démarche implique aussi l'intégration d'un plan d'amélioration des services au cycle de gestion (GPR). Ce document de gestion interne présente un ensemble d'objectifs d'amélioration qui ont été jugés prioritaires pour l'organisation (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2014 ; Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration,

³² LEMIRE, L., É. CHAREST, G. MARTEL et J. LARIVIÈRE (2015). La planification stratégique des ressources humaines, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 20.

³³ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (2014), Guide sur la gestion axée sur les résultats, Québec, p. 6-31.

2002). Une des visées est de **simplifier le plus possible les règles et les procédures** qui régissent la prestation de services et développer chez les employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés par l'organisation (LAP, art. 7). Par conséquent, en réalisant et exécutant un tel plan, la Municipalité peut agir directement sur les facteurs de risque éthique *lourdeur des processus* (FG) et *faiblesses des dispositifs et outils de contrôle* (FS).

Limitations de la GPR ou GAR

Il ne faut pas perdre de vue que les missions des organisations publiques ne correspondent pas à celle des entreprises privées, d'où la nécessité de faire preuve de parcimonie dans l'institutionnalisation de la culture et des outils de gestions développés par le secteur privé. De plus, l'implantation de la GPR peut avoir de très bonnes conséquences comme de très mauvaises, car ces les agents publics se doivent de naviguer et piloter dans de nouvelles zones à risque éthiques et au travers de nouvelles tensions ainsi créées par le nouveau cadre de gestion. Rappelons que ce cadre est caractérisé par plus d'autonomie, plus d'efficacité, moins de règles, proximité de l'interface publique/privée, etc. Ainsi, l'organisation se devra de renforcer une culture et des valeurs de service public *auto-responsabilisantes* pour limiter ces nouveaux risques (Facal, J. et Mazouz, B., 2017 dans Mazouz, B., 2017).

Facteurs clés de succès

Nous présentons ci-dessous quelques facteurs clés à considérer par la municipalité lors de l'implantation ou changement de culture³⁴ :

1. S'assurer de la volonté politique de la gestion par résultats ;
2. Développer une culture et des valeurs du service public *auto-responsabilisantes* ;
3. Définir les cibles de résultats (objectifs SMART et engagement de réalisation) ;
4. Maintenir l'équilibre entre la quantité et la qualité des services ;
5. S'assurer de la pertinence des indicateurs avant de passer à la mesure du rendement et à la gestion de la performance ;
6. Expliquer à tous les enjeux et les méthodes d'évaluation : appréciation par l'effort et les résultats obtenus, etc.

³⁴MAZOUZ, Bachir (2019), notes de cours module 9, dans le cadre du cours Gestion par résultats, ENAP.

Finalement, et au risque de nous répéter, un changement de culture administrative prend du temps. Il est d'autant plus important de le démarrer par des gestes forts et de le poursuivre assidûment par un leadership éthique³⁵ constant (ENAP, 2018).

8.5 Réalisation d'une planification stratégique des ressources humaines

Tout d'abord, nous recommandons à l'organisation de réaliser une planification stratégique des ressources humaines³⁶ et de façon concurrente à sa planification stratégique générale, cette dernière étant une étape essentielle à franchir dans le cadre de l'implantation de la GPR proposée précédemment. Il faut savoir que la planification stratégique des RH permet d'intégrer le système de gestion des ressources humaines au système de planification stratégique organisationnelle afin d'assurer une meilleure cohérence des pratiques (Carrière et Barrette, 2005 dans Lemire, *et coll.*, 2015, p. 162). Cette dernière est dite intégrée lorsqu'il y a adéquation entre les objectifs et activités de ressources humaines et les objectifs et activités de l'organisation (Lemire, *et coll.*, (2015, p. 174). De cette façon les responsables des RH contribuent davantage à l'efficacité organisationnelle en étant impliqués plus tôt dans les processus décisionnels. Nous sommes d'avis que l'approche logique de gestion des emplois et compétence, faisant partie intégrante de la démarche de PSRH, permet d'anticiper efficacement les besoins en RH et les besoins de formations divers, soit en éthique, en SST ou en perfectionnement professionnel soulevés par nos répondants, car ce processus itératif permet à une organisation de disposer en temps voulu des ressources humaines possédant les capacités et la motivation suffisantes pour « pouvoir », « savoir » et « vouloir » occuper les emplois, remplir les missions et exercer les activités qui se révéleront utiles à sa vie et à son évolution³⁷.

³⁵ Selon Michel Dion : *“Rowe disait que le leadership ne se définit pas et qu'il faudrait donc ne le considérer que comme un système de processus. Sans nécessairement adhérer à une telle vision extrémiste, nous pourrions tout de même reconnaître en terminant que la construction d'un leadership éthique est un système qui met en relation divers processus et que, ainsi, l'important n'est pas tellement de savoir ce qui rend théoriquement éthique ce leadership, mais comment l'éthique s'insère concrètement dans les pratiques de leadership”* dans DION, M. (2009), « Les confusions entourant le “leadership éthique” dans les organisations », *Éthique publique*, vol.11, no.2, p. 111-128.

³⁶ Un exemple peut être consulté à :

https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ressources_humaines/Strategie_GRH/strategie_GRH.pdf

³⁷ Batal (1998, p. 157) dans LEMIRE, L., É. CHAREST, G. MARTEL et J. LARIVIÈRE (2015). *La planification stratégique des ressources humaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 199-200.

8.6 Réalisation d'un audit de performance

Dans le but d'améliorer les processus et bonifier les outils de contrôle (tel que proposé par les répondants), nous recommandons la réalisation d'une activité d'audit de performance par le vérificateur externe de la Municipalité, et ce, en lui donner ce mandat supplémentaire. Il est à savoir qu'à partir du 1^{er} janvier 2020, les municipalités de 10 000 habitants ou plus, mais de moins de 100 000 habitants devront faire l'objet d'un audit de performance par un auditeur indépendant tous les 2 ans, cependant cette disposition du Code municipal n'est pas opposable la municipalité de Saint-Jacques qui compte seulement 4 000 habitants (art. 966 à 966.2.2 du Code municipal du Québec). Par conséquent, la démarche proposée devra être faite sur une base volontaire.

Plus spécifiquement, cette activité recommandée, qui est partie intégrante de la gestion axée sur les résultats (cycle proposé à la recommandation précédente), vise à mesurer, de façon indépendante et objective, si la municipalité remplit sa mission de façon optimale, en utilisant les ressources disponibles avec efficacité, efficience et économie. Cet audit est mené en tenant compte de la conformité aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives applicables³⁸. Aussi, après le dépôt du rapport de l'auditeur, soit dans un délai de moins de trois (3) mois, nous recommandons qu'un plan d'action portant sur l'application de chacune des recommandations formulées soit déposé au conseil municipal, ce qui donnera la possibilité à l'organisation d'agir éventuellement sur les causes des lacunes importantes (reliées aux processus et outils de contrôle mentionnés par nos répondants), soulevées dans le rapport d'audit, et ce, dans un contexte d'amélioration continue efficiente et économique (CMQ, 2019).

8.7 Recommandation supplémentaire - Bonification du code d'éthique

Lors de la préparation **du livrable numéro 1**, soit la présentation *PowerPoint* portant sur l'introduction à l'éthique et à la déontologie municipale, nous avons relevé certaines limites au code de déontologie des employés municipaux. Il nous semble donc opportun ici de proposer certains éléments pour bonifier ledit Code³⁹. Premièrement, nous recommandons

³⁸ COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC (2019), *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, Québec, p. 7.

³⁹ Des extraits du Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux peuvent être consultés en annexe 3 du présent rapport.

d'ajouter les valeurs de responsabilité, transparence d'imputabilité, valeurs fondamentales de la fonction publique au Québec. Ainsi, en étant responsabilisés, les intervenants sont plus motivés et apportent une plus grande contribution à la performance de l'organisation (Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, 2014). En ce qui concerne la transparence cette dernière renforce le lien de confiance avec les citoyens en leur permettant, entre autres, de comprendre la logique qui commande les gestes administratifs (Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, 2014). L'imputabilité vise quant à elle à informer la population quant à l'utilisation des ressources publiques, au respect des lois et aux valeurs de la fonction publique. Autrement dit, les citoyens doivent avoir l'assurance que l'autorité publique et les ressources de l'État sont employées conformément aux principes d'une saine administration⁴⁰. Le Code doit être personnalisé en fonction de la culture propre à l'organisation, aux réalités locales et aux valeurs fondamentales caractérisant la fonction publique au Québec. Nous recommandons aussi d'ajouter le terme de fournisseur à la valeur no. 4. Aussi, nous proposons d'inclure au code de déontologie l'obligation que dans le cadre de ses fonctions, l'employé municipal doit préserver les apparences. Ainsi, la perception du public a souvent autant d'importance que la réalité et particulièrement dans un contexte où l'information (et la désinformation) est grandement amplifiée par les médias sociaux (ADMQ, 2011). L'employé municipal se doit d'adopter donc un comportement qui préserve et maintient la confiance du public envers la Municipalité et ses représentants. Par conséquent, une bonne pratique serait d'ajouter l'obligation de préserver les apparences dans la section relative au principe général. Nous suggérons aussi à la règle 4 de préciser la possibilité qu'un employé puisse utiliser le matériel informatique à de fins personnelles, mais sous certaines conditions et faire référence à la Politique en la matière⁴¹ qui l'autorise déjà. Finalement, nous recommandons à la règle 7 et relatives à la sobriété, d'ajouter plus de précisions, et ce, en fonction des attentes et des valeurs et principes coconstruits de l'organisation et de son personnel.

⁴⁰ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (2014), Guide sur la gestion axée sur les résultats, Québec, p. 7.

⁴¹ Vous référer aux extraits de la Politique sur l'utilisation du matériel informatique 2015 (municipalité de Saint-Jacques) localisées à l'annexe 4 du présent rapport.

8.8 Plan de transformation

Ce rapport ne contient pas de plan d'action suggéré dans le but de faciliter la mise en chantier de diverses solutions ou recommandations émises de notre part. Par contre, nous recommandons très fortement à l'organisation d'en concevoir un. Aussi, nous sommes conscients que les changements proposés sont nombreux et touchent à des degrés divers toutes les unités administratives, car ils appellent une mutation profonde de l'organisation, d'où l'importance de bien planifier la démarche (ENAP, 2016). Ici, nous nous en tenons simplement à énumérer quelques éléments clés à tenir compte lors de l'élaboration d'un tel plan qui peuvent garantir, dans une certaine mesure, le succès. Ces idées sont tirées d'un rapport rédigé par l'ENAP intitulé *Les défis d'une mutation en grande ville* (ville de Terrebonne)⁴², et ces dernières sont :

- ❖ L'approche devrait être à la fois mobilisatrice et réaliste ;
- ❖ La démarche de transformation doit être l'affaire de tous ;
- ❖ L'approche préconisée devrait miser sur les atouts existants, en particulier les compétences et l'ouverture à la collaboration ;
- ❖ Les élus seraient des acteurs clés dans l'élaboration de la vision stratégique à long terme de la collectivité (planification stratégique générale et en RH) ;
- ❖ Il incombe au DG d'assurer un leadership constant dans la démarche tout en mettant de l'avant les personnes qui vont piloter les divers chantiers ;
- ❖ Chaque chantier pourrait relever d'un collectif, animé par un responsable désigné, un cadre intermédiaire de préférence pour multiplier les occasions de développement et partager la responsabilité de la transformation ;
- ❖ Il reviendrait à la direction générale de s'assurer que les lignes hiérarchiques n'entravent pas les travaux des chantiers et le comité de direction serait appelé à discuter des rapports périodiques des chantiers ;
- ❖ Des ressources spécifiques doivent être allouées à la démarche, en temps dédié à cette fin, et même des ressources externes.

⁴² ENAP (2018), *Les défis d'une mutation en grande ville*, Québec, ENAP, p. 66-67.

Ensuite, toujours dans le but d'améliorer les chances de réussite de l'organisation à implanter les mesures proposées, nous recommandons que cette dernière intègre à son plan de transformation une stratégie de réponse (ou grille d'analyse) à d'éventuelles résistances au changement⁴³ provenant du milieu organisationnel. Ce plan de réponse ou grille d'analyse des parties prenantes identifie les parties prenantes, soit : les élus, les cadres, les employés syndiqués, le citoyen, etc. Pour chaque PP sont identifiés, leurs objectifs par rapport à la mesure (solution), leurs intérêts, leurs pouvoirs sur la mesure, leurs actions possibles anticipées, ainsi que des mesures d'atténuations à prendre par l'organisation.

Pour terminer cette rubrique, mentionnons que la réalisation de ce diagnostic et l'émission de plusieurs recommandations permettent de régler ou atténuer les problèmes d'éthique, mais de rendre aussi l'organisation plus robuste et plus efficace tout en prévenant les risques de dérapage éthique, de maintenir la confiance des citoyens et des employés de la municipalité de Saint-Jacques et de se doter d'une vision commune. D'ailleurs, c'est cette conviction qui doit animer toute la transformation⁴⁴.

Au point suivant, nous présentons la conclusion de ce rapport.

⁴³ Selon Collerette, Delisle et Perron (1997; p. 94), elle est « l'expression implicite ou explicite de réactions de défense à l'endroit de l'intention de changement » (Bareil, 2004, p. 3).

⁴⁴ ENAP (2016), La mutation administrative d'une organisation municipale ébranlée, Québec, ENAP/Ville de Laval, p. 12-13.

9. Conclusion

Dans ce rapport nous avons débuté par présenter le mandat. Pour ce dernier, nous avons proposé une démarche qui cherche à aider la municipalité de Saint-Jacques à mieux gérer ses risques éthiques et ainsi éviter de se retrouver en situation de crise interne susceptible de l'amener vers une dérive organisationnelle. Le mandat consistait plus précisément à la réalisation d'un diagnostic des risques éthiques ou cartographie des risques éthiques (incluant la proposition de mesures d'amélioration) et la présentation de séances d'information dans laquelle le concept d'éthique en milieu organisationnel municipal est expliqué et les valeurs organisationnelles et le code d'éthiques de la Municipalité sont communiqués. Deuxièmement, nous avons présenté le cahier de formation (sensibilisation) à l'éthique et constituant le livrable no. 1. Troisièmement, nous avons présenté la problématique de recherche et plus spécifiquement : la formulation, la recension des écrits, le cadre de référence et la question de recherche. D'ailleurs, notre question était : quels sont les éléments qui dans l'environnement de travail de tous les agents publics de la municipalité de Saint-Jacques peuvent favoriser les conduites allant à l'encontre des différentes balises normatives qui enserrent la conduite de ces agents? Et quelles sont les stratégies possibles d'atténuations à mettre en place pour prévenir les conduites problématiques ou transgressions de ces derniers ? Quatrièmement, nous avons présenté la méthodologie utilisée dans le cadre de cette recherche. A cette étape, nous avons présenté aussi certaines limitations à notre recherche en raison de la dimension de l'échantillonnage et de la quantité de données empiriques recueillies chez certains répondants. Cinquièmement, nous avons fait la présentation des résultats et de l'analyse, dont un résumé des analyses thématiques des quinze (15) conduites à risque éthique, vingt-trois (23) facteurs de risque et vingt (20) stratégies d'atténuation proposés par nos répondants. **Et finalement, nous avons présenté nos recommandations et pistes de solutions alignées directement sur les recommandations de 2009 de l'ODCE⁴⁵ qui permettent d'élever concrètement les standards d'intégrités dans les services publics, ces dernières étant élaborées tant par rapport au changement de culture**

⁴⁵ MAESSCHALK J. et BEROK J., pour le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE (2009). Vers un cadre solide pour l'intégrité : instruments, processus, structures et conditions de mise en oeuvre, document non classifié du Forum mondial de la gouvernance publique, 4-5 mai, Centre des conférences à Paris.

organisationnelle, que par rapport au développement de nouvelles orientations de gestion et de nouveaux outils de gestion, ainsi que par rapport à la reconfiguration des structures, du cadre normatif et des dispositifs de régulation⁴⁶. Nos recommandations étaient de l'ordre de huit (8), soit : la réalisation d'ateliers de co-développement, la formation en éthique et déontologie adaptée pour certains secteurs, la formation en éthique pour les élus (développement de la compétence éthique, l'implantation de la gestion par résultat (GPR), la réalisation d'une planification stratégique des ressources humaines, la réalisation d'un audit de performance, la bonification du code d'éthique des employés municipaux et l'élaboration d'un plan de transformation.

Pour terminer, et en considération du fait que plusieurs répondants non pas pu identifier suffisamment de conduites à risque éthique dans leur environnement de travail ou afficher un certain niveau de compétence éthique en prenant le recul nécessaire sur leurs actions professionnelles ou leurs environnements de travail afin de pouvoir livrer une analyse critique sur ce qui pose problème, il serait peut-être opportun de poursuivre l'investigation lors d'un prochain mandat à la municipalité de Saint-Jacques pour comprendre aussi bien les faiblesses morales individuelles que ce qui contribue à les induire ou les renforcer ⁴⁷.

⁴⁶ BOISVERT, Y., avec la collaboration de BRADY, J.P., L'analyse des risques éthiques : une recherche exploratoire dans le domaine de la gouvernance municipale, in *Revue canadienne de science politique*, avril 2018, p. 24-25.

⁴⁷ BOISVERT, Y., BÉGIN, L., « Le service public face à la corruption systémique : faiblesse morale et vulnérabilité organisationnelle », vol. 3, no. 171, 2019, p. 767 à 780. (en ligne) <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-3-page-767.htm>

10. Bibliographie

ALLAIRE, H. et SALAJAN GRASU, F. (2019), *Plan d'expertise en GPR*, dans le cadre du cours Gestion par résultats, ENAP.

ALLAIRE, H. (2019), *TNI-B Problématique de recherche*, dans le cadre du cours Méthode de recherche et d'intervention, ENAP.

ALLAIRE, H. (2019), *TN2 Résolution de problèmes organisationnels*, dans le cadre du cours Séminaire de synthèse, ENAP.

AIGUIER, Grégory (2017). « De la logique compétence à la capacitation : vers un apprentissage social de l'éthique », *Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 19, no 1, Canada, [en ligne], [<http://ethiquepublique.revues.org/2907>].

ASSOCIATION DES DIRECTEURS MUNICIPAUX DU QUEBEC (2011), *Le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux*, Association des directeurs municipaux du Québec, Québec, 121 p.

BABINEAU L. et PERREAULT, M. (2018), notes de cours, dans le cadre du cours *Gestion de projet*, ENAP.

BAREIL, C., (2004) "La résistance au changement : synthèse et critique des écrits", CÉTO, Cahier no 04-10, Août, 17 p.

BAUMARD, P., DONADA, C., IBERT, J. et XUEREB, J.-M. (2007). La collecte des données et la gestion de leurs sources. Dans R.-A. Thietart (dir.). *Méthode de recherche en management* (3e éd., p. 228-240). Paris, France : Éditions Dunod.

BOISVERT, Y., *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale*, PUQ, Canada, 2011, 216 pages,

BOISVERT, Y. (2011). « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, no 140, France, Paris, p. 641-658, [en ligne], [<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-4-page-641.htm>].

BOISVERT, Y., JUTRAS, M., LEGAULT, G.A., MARCHILDON, A., Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Liber, collection éthique publique – hors-série, août 2003 (4^e édition 2009), pages 27 à 55.

BOISVERT, Y., L'éthique gouvernementale : régulation ou marketing politique ?, in BERNIER, R., Les défis québécois : conjonctures et transitions, PUQ, 2014, chapitre 5, pp. 99-120.

BOISVERT, Y., Par-delà le scandale ! Comprendre les vulnérabilités organisationnelles à la base des crises et trouver des stratégies pour mieux gérer les risques éthiques, dans Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, volume 18, no 2, automne 2016, 30 p.. En ligne <https://ethiquepublique.revues.org/2795>.

BOISVERT, Y., avec la collaboration de BRADY, J.P., L'analyse des risques éthiques : une recherche exploratoire dans le domaine de la gouvernance municipale, in Revue canadienne de science politique, avril 2018, 30 p.

BOISVERT, Y., (2016). « Le diagnostic des risques éthiques : pour une stratégie de prévention des inconduites des agents public », à publier in LARAT, F. et CHAUVIGNÉ, C., Vivre les valeurs du service public Appropriations, pratiques et défis, Rennes, Les Presses de l'EHESP, novembre 2016 dans la collection « Profession cadre service public », pp. 127-138.

BOISVERT, Y. (2016), Développement, consolidation et valorisation de la compétence éthique, CERGO, 35 p.

BOISVERT, Y., JUTRAS, M. & MARCHILDON, A., « Quelques réflexions (critiques) sur l'intervention en éthique appliquée aux organisations publiques », in BOISVERT, Y. (sous la direction de), L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique, Montréal, Liber, janvier 2007, pp. 119-142.

BOISVERT, Y., BÉGIN, L., « Le service public face à la corruption systémique : faiblesse morale et vulnérabilité organisationnelle », vol. 3, no. 171, 2019, p. 767 à 780. (en ligne) <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-3-page-767.htm>

BOURGEOIS, I. (2016). « La formulation de la problématique » dans B. Gauthier I. Bourgeois. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données*, 6e éd., Presses de l'Université du Québec, Chapitre 3, p. 51-75.

CLICHE, P., *Éthique budgétaire publique*, PUQ, Canada, 2020, 189 p.

CODE MUNICIPAL DU QUÉBEC, C-27.1, articles 966 à 966.2.2.

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC (2019), *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, Québec, 17 p.

COMMISSION DE L'ÉTHIQUE EN SCIENCE ET TECHNOLOGIE DU QUÉBEC (Page consultée le 12 octobre 2020), site web de la Commission de l'éthique en science et technologie du Québec, (en ligne) <https://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/ethique/quest-ce-que-lethique/quest-ce-quun-dilemme-ethique/>

CHARREIRE, S., et HUAULT, I., « Le constructivisme dans la pratique de recherche : une évaluation à partir de seize thèses de doctorat », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 9, no. 3, septembre 2001, p. 31-55.

CRÉPIN, D. et ROBIN, R. (2004). « Résolution de problèmes : méthode et outils de premières et de deuxième générations », Éditions d'Organisations, p. 17-39.

DION, M. (2009), « Les confusions entourant le "leadership éthique" dans les organisations », *Éthique publique*, vol.11, no.2, p. 111-128 (en ligne) <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.117>

EMERY, Yves (2009), « Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique », *La revue de l'innovation : La Revue de l'innovation dans le secteur public*, vol. 14, no 3, 24 p.

EMERY, Yves, et David GIAUQUE (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan.

EMERY, Yves (2005), « La gestion par résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, vol. 12, no. 3, p. 1-11.

ENAP (2016), *La mutation administrative d'une organisation municipale ébranlée*, Québec, ENAP/Ville de Laval.

ENAP (2018), *Les défis d'une mutation en grande ville*, Québec, ENAP, 85 P.

FORTIN, M.-F. et GAGNON J., (2016), *Fondements et étapes du processus de recherche: Méthodes quantitatives et qualitatives*, 3^e édition, Chenelière Éducation, 518 p.

GAGNON, Y.-C. (2010). « Les problèmes organisationnels : formulation et résolution », Les Presses de l'Université de Montréal, p. 25-44.

JOLIBERT, A. et JOURDAN, P. (2011). *Marketing Research : méthodes de recherche et d'études en marketing*. Paris, France : Éditions Dunod, p. 67-108. (Chapitre 4 : Le questionnaire).

JUTRAS, M. et Y. BOISVERT (2015). « Réflexion sur l'intervention en éthique appliquée au contexte du service public : de l'éthique publique à la synergie régulatoire, un modèle critique et pratique », dans BÉGIN, L., LANGLOIS, L. et D. RONDEAU, *L'éthique et les pratiques d'intervention en organisation*, Canada, Presses de l'Université Laval, août, 292 p., p. 9-36.

LEMIRE, L., É. CHAREST, G. MARTEL et J. LARIVIÈRE (2015). *La planification stratégique des ressources humaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 372 pages.

LEMIRE, L., G. MARTEL et E. CHAREST (2015). *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques du XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 380 pages.

LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, A-6.01, articles 1 à 7.

MAESSCHALK J. et BEROK J., pour le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE (2009). *Vers un cadre solide pour l'intégrité : instruments, processus, structures et conditions de mise en oeuvre*, document non classifié du Forum mondial de la gouvernance publique, 4-5 mai, Centre des conférences à Paris.

MAZOUZ, BACHIR. (2012). ‘‘Gestion par résultats’’, dans L., Côté et J.F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l’administration publique*, (en ligne). <http://www.dictionnaire.enap.ca>.

MAZOUZ, Bachir (2017), *Gestion par résultats, concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l’État*, Presses de l’Université du Québec, 314 p.

MAZOUZ, Bachir et Claude Rochet (2005), *De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises*, *Télescope*, vol. 12, no. 3 (automne), p. 69-85.

MAZOUZ, Bachir (2019), notes de cours module 9, dans le cadre du cours *Gestion par résultats*, ENAP.

MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L’IMMIGRATION (2002), *Aide-mémoire pour l’élaboration du plan d’amélioration des services aux citoyens*, Québec, gouvernement du Québec, 44 p.

MUNICIPALITÉ DE SAINT-JACQUES (Page consultée le 30 juillet 2020). Site de la Municipalité de Saint-Jacques (en ligne). www.st-jacques.org/wp-content/uploads/2019/08/001-2019.pdf

MUNICIPALITÉ DE SAINT-JACQUES (Page consultée le 30 juillet 2020). Site de la Municipalité de Saint-Jacques (en ligne). www.st-jacques.org/municipalite/nos-politiques/

MUNICIPALITÉ DE SAINT-JACQUES (Page consultée le 30 juillet 2020). Site de la Municipalité de Saint-Jacques (en ligne) www.st-jacques.org/wp-content/uploads/2019/08/Politique-sur-l'utilisation-des-outils-informatiques-Décembre-2015.pdf

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE (Page consultée le 30 juillet 2020). Site de l’OQLF (enligne). gdt.oqlf.gouv.qc.ca/Resultat.aspx

ORDRE DES CONSEILLERS EN GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AGRÉÉS (page consultée le 7 novembre 2020). Site de CRHA (en ligne). <https://ordrecrha.org/ressources/Developpement-organisationnel/2010/10/la-communication-organisationnelle>

PROULX, D. et MACHIAVELLI (2005), “ La conception de la gestion par résultats en Amérique latine, *Télescope*, vol. 12, no. 3 (automne), p. 42-53.

PUBLICATION QUÉBEC (Page consultée le 30 juillet 2020). Site de Publications Québec (enligne). legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-15.1.0.1

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (2014), *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Québec, 62 p.

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC (2009), *Mise en place de la fonction de vérification interne dans les ministères et organismes– Guide*, Québec, 36 p.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON, ET COLL. (2020), *Comment la fonction finance peut-elle jouer un rôle de conseiller stratégique dans la mise en place d'un système de contrôle interne performant?*, Montréal, 73 p.

SCHERMERHORN, J.R., et coll., (2000), *Organizational Behavior*, John Wiley et Sons Inc., 642 p.

TUDOSA, A., (2017). *Commission Charbonneau : la reconstitution des rôles des entreprises dans le scandale de la construction au Québec*, Thèse en vue d'obtention de la maîtrise en criminologie, Faculté des Sciences sociales de l'Université d'Ottawa.

WIKIPÉDIA (Page consultée le 30 juillet 2020). Site de Wikipédia, [en ligne], https://fr.wikipedia.org/wiki/Baobab_africain

Annexe 1 – Livrable no. 1 - Séance de sensibilisation à l'éthique

Nous invitons le lecteur à consulter le document complet de présentation en format *PowerPoint* intitulée *Introduction à l'éthique et la déontologie municipales* et joint au présent rapport. Dans l'immédiat, vous trouverez ci-bas le plan de présentation :

- ❖ Présentation des objectifs
- ❖ Contexte
- ❖ Définitions
- ❖ Cadre conceptuel
- ❖ Utilités et bénéfices
- ❖ Code d'éthique
- ❖ Stratégies
- ❖ Enjeu et défi
- ❖ Conclusion
- ❖ Période de questions

Annexe 2 – Guide d’entretien et questionnaire

L'ouverture

Nous brisons la glace et établissons une relation de confiance avec les répondants. Nous soulignons, dès le début, que l'information que nous nous apprêtons à recueillir est importante et nous expliquons la valeur. Pareille préoccupation de rappeler les buts de l'entrevue constitue une marque de respect pour les parties prenantes (répondants). Nous informons le répondant que l'entrevue sera enregistrée et que ses propos recueillis et retenus seront *dépersonnalisés* afin maintenir le maximum de confidentialité (dans la mesure du possible), entre autres choses.

L'entrevue proprement dite

Les questions

Nous privilégions les questions dites ouvertes, car elles sont susceptibles d'amener le répondant à décrire son expérience, car elles lui fournissent un stimulus général pour démarrer l'échange. Il est nécessaire de se rappeler que l'intervieweur écoute plus qu'il ne parle durant cette rencontre.

Les questions à poser sont :

1. **Conduites à risques éthiques** : identifiez des conduites à risque éthiques, soit des conduites qui vont à l'encontre des différentes balises normatives qui encadrent la conduite du personnel de la municipalité de Saint-Jacques et la vôtre, mais qui ne sont ni stigmatisées (montrées du doigt ou condamnées), ni sanctionnées (punies).
2. **Facteurs de risques éthiques** : identifiez et nommez des facteurs de risque éthique, soit les éléments dans votre environnement du travail qui ont un impact sur la qualité des conduites des membres de la Municipalité, dont vous, et qui participent à favoriser ou à freiner la production des conduites problématiques.

3. **Mesures d'atténuation des risques éthiques** : proposez-nous des stratégies d'atténuation permettant de diminuer ou de prévenir les conduites à risques ou transgressions identifiées précédemment.

La prise de notes

Nous devons prendre des notes pendant l'entrevue même si cette dernière est enregistrée. Les propos du répondant seront notés textuellement.

Clôture

Nous rappellerons les éléments importants qui ont été étudiés et nous pourrions proposer une suite, un suivi à cette entrevue si cela se révèle nécessaire ou si cela a été convenu à l'avance. Nous remercierons finalement le répondant pour son engagement et sa confiance et nous l'informerons des suites de l'étude en cours et de son échéancier.

Annexe 3 – Extrait du règlement 019-2018 portant sur Code d'éthique et de déontologie des employés de la municipalité de Saint-Jacques.

CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX

Le présent « Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de la Municipalité de Saint-Jacques » est adopté en vertu des articles 2, 16 et 18 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (L.R.Q., c. E-15.1.0.1).

En vertu des dispositions de cette loi, la Municipalité de Saint-Jacques doit adopter par règlement un code d'éthique et de déontologie des employés municipaux qui énonce les principales valeurs de la Municipalité en matière d'éthique et les règles qui doivent guider leur conduite selon les mécanismes d'application et de contrôle prévus à cet effet.

LES VALEURS

Les valeurs de la Municipalité en matière d'éthique sont :

1. L'intégrité des employés municipaux;
2. L'honneur rattaché aux fonctions d'employé de la Municipalité;
3. La prudence dans la poursuite de l'intérêt public;
4. Le respect envers les membres du conseil municipal, les autres employés de la Municipalité et les citoyens;
5. La loyauté envers la Municipalité; 6. La recherche de l'équité.

Tout employé doit faire preuve d'intégrité, d'honnêteté, d'objectivité et d'impartialité dans l'accomplissement de ses fonctions. Les valeurs énoncées au présent Code devront guider tout employé à qui elles s'appliquent dans l'appréciation des règles déontologiques qui lui sont applicables, et ce, dans une perspective d'intérêt public.

LE PRINCIPE GÉNÉRAL

L'employé doit exercer ses fonctions et organiser ses activités professionnellement de façon à préserver et à maintenir la confiance du public envers la Municipalité.

LES OBJECTIFS

Les règles prévues au présent code ont pour objectifs de prévenir, notamment :

- Toute situation où l'intérêt personnel de l'employé peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;
- Toute situation qui irait à l'encontre de toute disposition d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un règlement du conseil municipal ou d'une directive s'appliquant à un employé;
- Le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites.

INTERPRÉTATION

À moins que le contexte ne s'y oppose, les mots utilisés dans le présent code conservent leur sens usuel, sauf pour les expressions et les mots définis comme suit :

1. **Avantage** : tout avantage, de quelque nature qu'il soit, de même que toute promesse d'un tel avantage;
2. **Conflits d'intérêts** : toute situation où l'employé doit choisir entre l'intérêt de la Municipalité et son intérêt personnel;
3. **Information confidentielle** : renseignement qui n'est pas public et que l'employé détient en raison de son lien d'emploi avec la Municipalité;
4. **Supérieur immédiat** : personne qui représente le premier niveau d'autorité au-dessus d'un employé et qui exerce un contrôle sur son travail. Dans le cas de la directrice générale, le supérieur immédiat est le maire.

CHAMP D'APPLICATION

Le présent code s'applique à tout employé de la Municipalité de Saint-Jacques.

La Municipalité peut ajouter au présent code des règlements, politiques ou directives auxquels sont tenus les employés et qui, en cas de contravention, sont susceptibles d'entraîner une mesure disciplinaire. En cas d'incompatibilité, le code prévaut.

Une loi, un règlement fédéral ou provincial ainsi qu'un contrat de travail auquel la Municipalité est partie prévalent sur toute disposition incompatible du présent code.

Le code s'ajoute à tout autre code d'éthique ou de déontologie auquel l'employé est assujéti, notamment en vertu du code des professions (L.R.Q., c. C-26) ou d'une loi régissant une profession qui y est mentionnée. La Municipalité ne peut toutefois, en vertu du présent code ou autrement, forcer un employé à contrevenir à un autre code d'éthique ou de déontologie adopté en vertu d'une loi.

LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES

L'employé doit :

1. Exécuter le travail inhérent à ses fonctions, et ce, avec diligence;
2. Respecter le présent code ainsi que les politiques, règles et directives de l'employeur;
3. Respecter son devoir de réserve envers la Municipalité. Il ne doit pas porter atteinte à la dignité ou à la réputation de son employeur ni, lorsqu'il y a un lien avec son travail, à celles d'un membre du conseil ou d'un autre employé de la Municipalité.

En matière d'élection au conseil de la Municipalité, le présent code ne doit pas être interprété comme interdisant à un employé d'accomplir un acte que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LRQ, c. E-2.2) déclare ne pas constituer un travail de nature partisane;

4. Agir avec intégrité et honnêteté;
5. Au travail, être vêtu de façon appropriée;

6. Communiquer à son employeur toute information portée à sa connaissance et qu'il sait être pertinente pour la Municipalité.

Le présent code ne doit pas être interprété ou appliqué comme empêchant l'employé de prendre toute mesure raisonnable pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique et mentale, ou celles d'une autre personne.

LES OBLIGATIONS PARTICULIÈRES RÈGLE 1 – LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Un employé doit éviter toute situation où il doit, sciemment, choisir entre l'intérêt de la Municipalité et son intérêt personnel ou, de façon abusive, celui de toute autre personne.

L'employé doit :

1. Assumer fidèlement ses fonctions en conformité avec les législations applicables, incluant la réglementation en vigueur à la Municipalité ou dans tout autre organisme municipal;
2. S'abstenir d'avoir sciemment, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la Municipalité. Cette prohibition ne s'applique toutefois pas à un contrat autorisé par la loi;
3. Lorsqu'une situation est susceptible de le mettre en conflit d'intérêts, en informer son supérieur.

Sans limiter la particularité de ce qui précède, il est interdit à tout employé;

1. D'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
2. De se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

RÈGLE 2 – LES AVANTAGES Il est interdit à tout employé :

1. De solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre

personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une décision, d'un acte, de l'omission de décider ou d'agir, ou de l'exercice d'une influence quelconque dans le cadre de ses fonctions;

2. D'accepter tout avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité.

Il n'est toutefois pas interdit d'accepter un avantage qui respecte les trois conditions suivantes :

1. Il est reçu conformément à une règle de courtoisie, de protocole, d'hospitalité ou d'usage;

2. Il n'est pas constitué d'une somme d'argent ou d'un titre financier quelconque tel qu'une action, une obligation ou un effet de commerce;

3. Il n'est pas de nature à laisser planer un doute sur l'intégrité, l'indépendance ou l'impartialité de l'employé.

L'employé qui reçoit un avantage respectant ces conditions doit le déclarer à son supérieur immédiat. La déclaration doit être inscrite dans un registre tenu à cette fin par le secrétaire-trésorier.

RÈGLE 3 – LA DISCRÉTION ET LA CONFIDENTIALITÉ

Un employé ne doit pas sciemment utiliser, communiquer ou tenter d'utiliser ou de communiquer un renseignement obtenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui n'est généralement pas à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels ou, de manière abusive, ceux de toute autre personne.

L'employé doit prendre toute mesure raisonnable pour assurer la protection d'une information confidentielle, notamment et lors d'une communication électronique.

En cas de doute, l'employé doit s'adresser au responsable de l'application de la Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels pour s'assurer du caractère public ou confidentiel d'une information.

Il est interdit à tout employé de la Municipalité de faire l'annonce, lors d'une activité de financement politique, de la réalisation d'un projet, de la conclusion d'un contrat ou de l'octroi d'une subvention par la Municipalité, sauf si une décision finale relativement à ce projet, contrat ou subvention a déjà été prise par l'autorité compétente de la municipalité.

RÈGLE 4 – L'UTILISATION DES RESSOURCES DE LA MUNICIPALITÉ

Il est interdit à un employé d'utiliser les ressources de la Municipalité à des fins personnelles ou à des fins autres que l'exercice de ses fonctions.

Cette interdiction ne s'applique toutefois pas à l'utilisation des ressources à des conditions non préférentielles, mise à la disposition des citoyens.

L'employé doit :

1. Utiliser avec soin un bien de la Municipalité. Il doit en faire usage, pour l'exécution de son travail, conformément aux politiques, règles et directives;
2. Détenir, en tout temps, toute autorisation ou tout permis requis lorsqu'il utilise un véhicule de la Municipalité.

RÈGLE 5 – LE RESPECT DES PERSONNES

Les rapports d'un employé avec un collègue de travail, un membre du conseil de la Municipalité ou toute autre personne doivent se fonder sur le respect, la considération et la civilité.

L'employé doit :

1. Agir de manière équitable dans un l'exécution de ses fonctions et ne doit pas accorder traitement préférentiel à une personne au détriment des autres;
2. S'abstenir de tenir des propos injurieux ou de harceler une personne par des attitudes, des paroles, des gestes pouvant porter atteinte à sa dignité ou à son intégrité;
3. Utiliser un langage approprié à l'exercice de ses fonctions.

RÈGLE 6 – L’OBLIGATION DE LOYAUTÉ

L’employé doit être loyal et fidèle à ses engagements envers l’employeur.

Sans limiter la portée de ce qui précède, toute personne qui quitte son emploi au sein de la Municipalité ne doit pas tirer un avantage indu des fonctions qu’elle y a occupées.

RÈGLE 7 – LA SOBRIÉTÉ

Il est interdit à un employé de consommer ou d’inciter quiconque à consommer une boisson alcoolisée ou une drogue illégale pendant son travail. Un employé ne peut être sous l’influence de telle boisson ou drogue pendant qu’il exécute son travail.

Toutefois, un employé qui, dans le cadre de ses fonctions, participe à un événement où des boissons alcoolisées sont servies ne contrevient pas à la présente règle s’il en fait une consommation raisonnable.

RÈGLE 8 – RÈGLES D’APRÈS-MANDAT

Dans les douze mois qui suivent la fin de son emploi, il est interdit d’occuper un poste d’administrateur ou de dirigeant d’une personne morale, un emploi ou toute autre fonction de telle sorte que lui-même ou toute autre personne tire un avantage indu de ses fonctions antérieures d’employé de la Municipalité, aux personnes suivantes :

1. Le directeur générale et son adjoint ;
2. Le secrétaire-trésorier et son adjoint ;
3. Le trésorier et son adjoint ;
4. Le greffier et son adjoint ;
5. Tout autre directeur (poste cadre).

LES SANCTIONS

Un manquement au présent code peut entraîner, sur décision du conseil de la Municipalité ou de la directrice générale – si celle-ci en a le pouvoir conformément à la loi, à un

règlement ou à une résolution – et dans le respect de tout contrat de travail, l'application de toute sanction appropriée à la nature et à la gravité de ce manquement.

Dans le cas d'un manquement à une obligation qui s'applique après la fin du contrat de travail, la Municipalité peut, selon les circonstances, s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation ou, de façon générale, protéger ses droits.

La Municipalité reconnaît l'aspect correctif de la discipline en milieu de travail. Elle reconnaît que la mesure disciplinaire imposée sera juste et raisonnable, et proportionnelle à la gravité de la faute reprochée.

L'APPLICATION ET LE CONTRÔLE

Toute plainte des citoyens au regard du présent Code doit :

1. Être déposée sous pli confidentiel à la directrice générale (et secrétaire-trésorière), qui verra, le cas échéant, à déterminer s'il y a eu contravention au code d'éthique et de déontologie;
2. Être complète, être écrite, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif, et provenir de toute personne ayant connaissance d'un manquement au présent code d'éthique et de déontologie.

À l'égard de la directrice générale et secrétaire-trésorière, toute plainte doit être déposée au maire de la Municipalité. Les paragraphes 1 et 2 de l'alinéa précédent s'appliquent en faisant les adaptations nécessaires.

Aucune sanction ne peut être imposée à un employé sans que ce dernier :

1. Ait été informé du reproche qui lui est adressé;
2. Ait eu l'occasion d'être entendu.

Annexe 4 – Extrait de la *Politique sur l'utilisation du matériel informatique 2015* (municipalité de Saint-Jacques)

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La présente politique s'inscrit dans le contexte suivant :

- Elle s'applique à l'ensemble du personnel de la Municipalité de Saint-Jacques, que ce soit les salariés, cadres ou cadres supérieurs ;
- La venue d'Internet, du courrier électronique, de la messagerie instantanée et des réseaux sociaux, permet à la Municipalité de Saint-Jacques de bénéficier de nouveaux outils lesquels permettent une rapidité accrue et une efficacité supérieure de son personnel au travail. Cependant, ces nouvelles technologies peuvent également générer des inconvénients pour la Municipalité de Saint-Jacques, tels que :
 - La perte de temps au travail ;
 - L'utilisation à des fins personnelles des outils et ressources informatiques de la Municipalité de Saint-Jacques ;
 - La commission d'actes fautifs et même la commission d'actes criminels à l'aide de tels outils et ressources ;
 - La propagation de virus dans son système informatique.
- L'objectif principal de la présente politique est donc d'éviter que les outils et ressources informatiques de la Municipalité de Saint-Jacques soient utilisés d'une manière inopportune, inappropriée, illégitime ou illégale par le personnel ;
- Les autres objectifs poursuivis par la présente politique sont également d'informer le personnel des limites et de leur responsabilité face à l'utilisation de ces outils et ressources informatiques de la Municipalité de Saint-Jacques et ainsi lui permettre de bénéficier d'un personnel efficace, rigoureux, constat et productif au travail.

1. ÉNONCÉ DE LA POLITIQUE

1.1. Définition du terme « outils et ressources informatiques »

La présente politique s'applique à tout ce qui concerne les outils et ressources informatiques de la Municipalité de Saint-Jacques. Ces outils et ressources informatiques comprennent, notamment, mais non limitativement :

- Les logiciels appartenant à la Municipalité de Saint-Jacques ; • L'Internet, l'intranet et les réseaux sociaux (Facebook, Linked in et autres) ;
- La messagerie électronique et le courrier électronique ;
- Les imprimantes et autres périphériques ;
- Les dossiers et documents informatiques ; • Les ordinateurs (portables ou non) ainsi que leurs accessoires ;
- Les supports informatiques amovibles (clé USB, disque dur externe et autres).

1.2. Utilisation autorisée

L'utilisation des outils et ressources informatiques est autorisée en tout temps si cette utilisation est faite pour la Municipalité de Saint-Jacques, dans le cadre de l'exercice des fonctions des membres du personnel. Ces outils et ressources informatiques peuvent être utilisés pour la formation, la recherche, les communications et le fonctionnement de la Municipalité de Saint -Jacques. Dans tous les cas, chaque employé doit les utiliser dans le respect du Code d'éthique et de déontologie des employés de la Municipalité de Saint-Jacques et des principes moraux de la société. En aucun temps les outils et ressources informatiques ne doivent être utilisés de manière inopportune, inadéquate, illégale ou illégitime, notamment, mais sans limiter la portée de ce qui précède, dans un but à caractère sexuel, pornographique, érotique, obscène, injurieux, harcelant, frauduleux, violent ou irrespectueux.

1.3. Propriété des données

Toute information ou communication transmise, reçue, obtenue, créée ou entreposée sur les systèmes informatiques est et demeure en tout temps la propriété de la Municipalité de Saint-Jacques.

1.4. Installation et utilisation des ordinateurs et logiciels

- L'utilisation des ordinateurs et logiciels ne doit être faite que dans le cadre de la prestation de travail, à l'exception de ce qui est prévu à l'article 1.5 de la présente politique et aucune installation de logiciels de quelque nature que ce soit n'est permise sans l'autorisation écrite de la Direction de la Municipalité de Saint-Jacques. Suite à cette autorisation, l'installation doit être effectuée par le spécialiste informatique désigné par la Municipalité de Saint-Jacques ;
- Le personnel ne doit en aucun cas divulguer les mots de passe et codes d'accès qui lui sont octroyés pour sa prestation de travail ;
- Il est interdit au personnel de copier quelque document que ce soit appartenant à la Municipalité de Saint-Jacques à des fins personnelles, incluant les fichiers de configuration et d'installation de systèmes ;
- Il est interdit d'accéder, à des fins personnelles, aux informations confidentielles concernant la Municipalité de Saint-Jacques, ses citoyens, son personnel, ses clients et ses fournisseurs, par l'entremise des outils et ressources informatiques ;
- Le personnel ne doit pas commettre d'actes susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou l'intégrité des outils et ressources informatiques de la Municipalité de Saint-Jacques ou qui pourraient entraîner sa responsabilité.

1.5. Utilisation des outils et ressources informatiques

- L'utilisation des outils et ressources informatiques à des fins personnelles est strictement interdite pendant les heures de travail du personnel ;

- En dehors de ses heures de travail, l'employé peut utiliser les outils et ressources informatiques de la Municipalité de Saint-Jacques pourvu que son utilisation n'ait pas un caractère inapproprié, inopportun, inadéquat, illégitime, illégal, immoral, obscène, sexuel, pornographique, érotique, injurieux, diffamatoire, harcelant, violent ou portant atteinte à la dignité. Cette utilisation ne doit, en aucun cas, nuire à sa prestation de travail et à la Municipalité de Saint-Jacques, non plus que nuire à l'image, à la réputation ou à la crédibilité de cette dernière ;

- L'employé ne doit pas se servir des outils et ressources informatiques pour effectuer des activités commerciales ou lucratives non reliées aux besoins de la Municipalité de Saint-Jacques ou à ses fonctions.

2. RESPONSABILITÉ DU PERSONNEL ET DROIT DE SURVEILLANCE

Chaque employé est personnellement responsable des actions qu'il pose dans le cadre de l'utilisation qu'il fait des outils et ressources informatiques. La mauvaise utilisation par l'employé pouvant entraîner des virus informatiques, une faute ou la commission d'un acte criminel, il devra indemniser la Municipalité de tout dommage, frais ou coût résultant de ses actes.

La Municipalité de Saint-Jacques se réserve le droit de procéder à la surveillance de tout ce qui concerne son système informatique, incluant tous les postes de travail informatiques de son personnel. Il peut installer tout logiciel de surveillance et vérifier les communications faites et reçues par un employé. Chaque employé comprend que ces outils ne sont disponibles qu'aux fins de sa prestation de travail et qu'il n'a aucun droit de propriété sur les logiciels, programmes, systèmes, fichiers et communications. Le personnel doit être conscient qu'il ne peut avoir aucune expectation de vie privée relativement à ces éléments.

La Municipalité de Saint-Jacques se réserve le droit, de surveiller l'utilisation des outils et

ressources informatiques par l'employé et, pour ce faire, d'installer tout logiciel lui permettant d'assurer le contrôle et la conformité de cette utilisation.

3. RÉVISION

La présente politique est susceptible d'être révisée au besoin, plus particulièrement en ce qui concerne l'arrivée sur le marché de nouveaux produits, outils ou ressources informatiques qui devront être ajoutés à l'article 1.1 concernant la définition du terme « outils et ressources informatiques ».

4. SANCTIONS

Tout employé qui fait défaut de respecter la présente politique s'expose à l'imposition de mesures disciplinaires pouvant, selon la gravité de la faute, aller jusqu'au congédiement, en plus d'être responsable des dommages, coûts ou frais causés à la Municipalité de Saint-Jacques. Il peut également être poursuivi criminellement si son utilisation constitue un acte de nature criminelle.

5. PERSONNE RESPONSABLE

L'application de la présente politique est sous la responsabilité de la directrice générale. En cas de doute ou de questions au sujet de l'application de la présente politique, l'employé doit s'adresser à cette personne.

6. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA POLITIQUE

La présente politique entre en vigueur le 7 décembre 2015, laquelle pourra être modifiée par la Municipalité de Saint-Jacques en cas de besoin.

Annexe 5 – Canevas partiel d’un plan d’action pour l’implantation de la GPR

<i>Action</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Cible</i>
Faire approuver par résolution du conseil municipal le nouveau cadre de gestion (GPR)	Budget approuvé ou non	Approbation du budget
Recueillir les attentes des citoyens	Rapport produit ou non	Production d’un rapport contenant les attentes et besoins des citoyens recueillis
Réaliser le bilan de l’exercice	Bilan réalisé ou non	Réalisation du bilan
Réaliser une planification stratégique	Planification réalisée ou non	Réalisation d’une planification stratégique
Préparer des plans d’opération et tableaux de bord	Plans et tableaux préparés ou non	Préparation des plans et tableaux de bord
Produire des rapports de gestion par service	Rapports préparés ou non	Production de rapports de gestion
Communiquer les résultats (interne et externe)	Résultats communiqués ou non	Communication des résultats par courriels, notes internes, dépôt en assemblée et par le site web.
Piloter la mise en œuvre; suivre, évaluer, ajuster, etc.)	Réalisé ou non	Pilotage de la mise en œuvre (mise à jour et diffusion du tableau de bord, etc.
Réaliser un bilan annuel et final du plan	Réalisé ou non	Diffusion des bilans.

Source : Allaire, 2019

