



Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique



Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/84581cb5-fr>.

ISBN 978-92-64-57845-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-49966-9 (pdf)

Crédits photo : Couverture © Babaroga/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2020

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Préface

La corruption frappe chacun d'entre nous. Elle mène à de mauvaises politiques publiques et gaspille les ressources publiques, sapant la confiance dans la capacité des gouvernements à servir l'intérêt public. De nombreux indicateurs de confiance soulignent la complexité de ce problème, comme le récent Baromètre de confiance Edelman, qui révèle que seulement 30 % des personnes interrogées déclarent que le gouvernement sert les intérêts de tous. Ces conclusions expriment les problèmes liés à la corruption, mettant en évidence un échec majeur de la gouvernance qui nécessite un leadership proactif et décisif de la part des gouvernements.

Face à cette réalité, les pays membres de l'OCDE réagissent par des mesures et des outils qui visent à renforcer l'intégrité publique. S'inspirant de leurs bonnes pratiques, l'OCDE a adopté la *Recommandation sur l'intégrité publique*. Grâce à une stratégie holistique d'intégrité publique qui met l'accent sur la mise en œuvre, la recommandation établit une nouvelle norme pour contribuer à la prévention de la corruption. La *Recommandation* sert également de feuille de route fondée sur treize principes visant à obtenir un changement durable.

Cependant, un véritable changement exige des indications claires sur la mise en œuvre dans la pratique. Le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* répond à ce besoin en fournissant des orientations aux agents publics et aux spécialistes de l'intégrité, ainsi qu'aux entreprises, aux organisations de la société civile et aux individus. Le *Manuel* commente les treize principes de la *Recommandation* et identifie les défis à leur mise en œuvre.

Par exemple, le *Manuel* fournit des conseils pour améliorer la coopération entre les entités au sein du gouvernement, ainsi que pour accroître le partage et l'apprentissage entre les niveaux national et infranational. Afin de créer des cultures d'intégrité dans l'ensemble du gouvernement et de la société, le *Manuel* détaille les éléments essentiels d'un système de gestion des ressources humaines fondé sur le mérite. Il explique en quoi des dirigeants éthiques, réactifs et dignes de confiance sont cruciaux à des cultures organisationnelles ouvertes et clarifie également le rôle du gouvernement dans la provision de conseils aux entreprises, à la société civile et aux citoyens sur la manière de défendre les valeurs de l'intégrité publique. Pour améliorer la redevabilité, le *Manuel* dévoile comment utiliser le processus de gestion des risques pour évaluer et gérer les risques liés à l'intégrité, et souligne comment utiliser le système d'application pour garantir une véritable reddition de comptes en cas de violation de l'intégrité. Il examine également les mesures visant à renforcer le processus d'élaboration des politiques publiques par l'implication de toutes les parties prenantes, la gestion et la prévention des conflits d'intérêts et la garantie de l'intégrité et de la transparence du lobbying et du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le renforcement de l'intégrité publique n'est pas un but en soi - c'est la voie vers de meilleures politiques publiques. Le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* nous aidera à y parvenir.



Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

La corruption constitue l'un des problèmes les plus corrosifs de notre époque. Elle gaspille les ressources publiques, accroît les inégalités économiques et sociales, engendre le mécontentement et la polarisation politique et réduit la confiance dans les institutions. L'efficacité des approches traditionnelles fondées sur la création de règles plus nombreuses, un respect plus strict et une application plus rigoureuse des règles a été limitée. La réponse stratégique et durable à la corruption doit être l'intégrité publique.

La responsabilité de l'intégrité publique repose, avant tout, sur les gouvernements. Mais l'action doit s'affranchir de toutes les limites juridictionnelles - l'intégrité n'est pas seulement une préoccupation pour le gouvernement national, elle doit aussi s'étendre aux municipalités où des individus font l'expérience concrète de l'intégrité. L'action doit également dépasser le cadre du gouvernement et impliquer les entreprises, les organisations de la société civile et les individus.

L'OCDE, qui reconnaît la nécessité d'une approche de l'intégrité publique à l'échelle de l'ensemble du gouvernement et de la société toute entière, a adopté la *Recommandation sur l'intégrité publique* en 2017. La *Recommandation* fournit aux gouvernements une vision stratégique en matière d'intégrité publique, en déplaçant l'attention accordée aux politiques d'intégrité *ad hoc* vers une approche fondée sur le risque et dépendante du contexte, qui met l'accent sur une culture d'intégrité. Le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* fournit des orientations concrètes pour mettre en œuvre cette stratégie d'intégrité publique dans la pratique.

Ce *Manuel*, qui s'adresse aux gouvernements, aux entreprises, aux organisations de la société civile et aux individus, s'inscrit dans le cadre de l'engagement permanent de l'OCDE à soutenir les pays dans la mise en œuvre de réformes durables en matière d'intégrité publique. Il est complété par [les Modèles de maturité de l'OCDE en matière d'intégrité publique](#), qui permettent aux utilisateurs de mesurer la maturité des systèmes d'intégrité publique et de déterminer la position des systèmes par rapport aux bonnes pratiques. Les modèles de maturité ouvrent également une voie vers le progrès en décrivant les mesures nécessaires pour parvenir à un modèle de maturité exemplaire. Le *Manuel* est également accompagné des prochains *Indicateurs d'intégrité publique de l'OCDE*, qui permettent aux gouvernements de constituer une palette de données et de soutenir le dialogue national en vue des réformes. L'OCDE préparera également une *Boîte à outils sur l'intégrité publique*, qui présentera des cas réels de bonnes pratiques et des outils concrets pour soutenir les réformes.

Le *Manuel* a bénéficié d'une étroite collaboration avec le groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO), qui ont partagé leurs bonnes pratiques et leurs outils pour favoriser la mise en œuvre dans leur propre pays. Des délégués du groupe de travail sur la corruption, du groupe de travail sur la conduite responsable des entreprises et du groupe de travail sur les pratiques en matière de propriété de l'État et de privatisation ont également été consultés pour leurs idées et leurs exemples en matière de promotion de l'intégrité dans le secteur privé.

Le *Manuel* a été approuvé et déclassifié pour publication par le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE par procédure écrite le 12 mars 2020.

Remerciements

Sous la direction du Groupe de travail de hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO), coprésidé par Silvia Spaeth (Allemagne) et Anne Rivera (Suisse), le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* a été préparé par la Division de l'intégrité du secteur public de la Direction de la gouvernance publique, sous la direction de Julio Bacio Terracino. Il a été coordonné et rédigé par Carissa Munro avec Emilie Cazenave, sous la supervision de János Bertók. D'importantes contributions ont été apportées par Daniel Gerson, Dawid Szescilo, Gavin Ugale, Giulio Nessi, Ina De Haan, Jael Billy, Jesper Johnson, Lisa Kilduff et Pelagia Patsoule. L'assistance éditoriale et administrative a été assurée par Balazs Gyimesi, Charles Victor, Jelena Damnjanovic, Meral Gedik et Rania Haidar.

Le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* a également bénéficié des contributions d'Alessandro Bellantoni, Alison McMeeke, Anna Pietikainen, Arturo Rivera, Barbara Ubaldi, Celine Kaufmann, Christine Uriarte, Claire Leger, Cristina Tebar Less, David Goessmann, Felicitas Neuhaus, Florentin Blanc, Frédéric Boehm, Frederic St. Martin, Frédéric Wehrle, Hans Christiansen, Israel Maranon de Pablo, Jennifer Eddie, Jeroen Michels, Katharina Zuegel, Levke Jessen-Thiesen, Mariana Prats, Patrick Moulette, Paul Davidson, Pauline Bertrand, Tatyana Teplova et Wendy Addison.

Le chapitre sur l'ensemble de la société a également bénéficié des contributions des délégués du groupe de travail sur la corruption, du groupe de travail sur la conduite responsable des entreprises et du groupe de travail sur les pratiques en matière de propriété de l'État et de privatisation.

Le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* a été approuvé par le Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO) de l'OCDE le 14 février 2020 et déclassifié par le Comité de la gouvernance publique le 12 mars 2020.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Préface | 3 |
| Avant-propos | 5 |
| Remerciements | 6 |
| Résumé | 11 |
| 1 Engagement | 15 |
| 1.1. Pourquoi l'engagement ? | 16 |
| 1.2. Qu'est-ce que l'engagement ? | 16 |
| 1.3. Défis | 25 |
| Références | 25 |
| 2 Responsabilités | 27 |
| 2.1. Pourquoi des responsabilités ? | 28 |
| 2.2. Que sont les responsabilités ? | 28 |
| 2.3. Défis | 40 |
| Références | 42 |
| 3 Stratégie | 45 |
| 3.1. Pourquoi une stratégie ? | 46 |
| 3.2. Qu'est-ce qu'une stratégie ? | 46 |
| 3.3. Défis | 61 |
| Références | 63 |
| Notes | 66 |
| 4 Normes | 67 |
| 4.1. Pourquoi des normes ? | 68 |
| 4.2. Que sont les normes ? | 68 |
| 4.3. Défis | 76 |
| Références | 80 |
| Notes | 81 |
| 5 Société | 83 |
| 5.1. Pourquoi l'ensemble de la société ? | 84 |
| 5.2. Qu'entend-on par l'ensemble de la société ? | 84 |
| 5.3. Défis | 98 |
| Références | 99 |
| Note | 101 |

| | |
|--|------------|
| 6 Leadership | 103 |
| 6.1. Pourquoi un leadership ? | 104 |
| 6.2. Qu'est-ce que le leadership ? | 104 |
| 6.3. Défis | 113 |
| Références | 114 |
| 7 Mérite | 115 |
| 7.1. Pourquoi le mérite ? | 116 |
| 7.2. Qu'est-ce que le mérite ? | 118 |
| 7.3. Défis | 128 |
| Références | 132 |
| 8 Formation | 133 |
| 8.1. Pourquoi la formation ? | 134 |
| 8.2. Qu'est-ce que la formation ? | 134 |
| 8.3. Défis | 147 |
| Références | 149 |
| 9 Ouverture | 151 |
| 9.1. Pourquoi l'ouverture ? | 152 |
| 9.2. Qu'est-ce que l'ouverture ? | 153 |
| 9.3. Défis | 161 |
| Références | 164 |
| 10 Gestion des risques | 167 |
| 10.1. Pourquoi une gestion des risques ? | 168 |
| 10.2. Qu'est-ce que la gestion des risques ? | 168 |
| 10.3. Défis | 187 |
| Références | 189 |
| Notes | 191 |
| 11 Sanction | 193 |
| 11.1. Pourquoi la sanction ? | 194 |
| 11.2. Qu'est-ce que la sanction ? | 194 |
| 11.3. Défis | 204 |
| Références | 209 |
| Notes | 212 |
| 12 Surveillance | 213 |
| 12.1. Pourquoi la surveillance ? | 214 |
| 12.2. Qu'est-ce que la surveillance ? | 214 |
| 12.3. Défis | 226 |
| Références | 228 |
| Notes | 230 |
| 13 Participation | 231 |
| 13.1. Pourquoi la participation ? | 232 |
| 13.2. Qu'est-ce que la participation ? | 232 |
| 13.3. Défis | 252 |
| Références | 255 |
| Notes | 257 |

GRAPHIQUES

| | |
|---|-----|
| Graphique 6.1. Les compétences prioritaires pour recruter et former des cadres supérieurs | 105 |
| Graphique 6.2. Vision du leadership dans l'administration publique aux Pays-Bas | 106 |
| Graphique 7.1. Garantir un recrutement fondé sur le mérite à l'entrée | 118 |
| Graphique 7.2. L'avancement de carrière se fait-il en vertu d'une concurrence ouverte ? | 126 |
| Graphique 8.1. Affiche des principes constitutionnels au Mexique | 136 |
| Graphique 8.2. Sensibilisation aux normes d'intégrité et de conduite en Nouvelle-Zélande | 137 |
| Graphique 8.3. Durée moyenne de formation par an et par employé | 140 |
| Graphique 8.4. Les pays de l'OCDE ont mis en place des mesures pour contrôler et évaluer la qualité de la formation | 143 |
| Graphique 10.1. Le processus d'évaluation des risques en République slovaque | 178 |
| Graphique 10.2. Exemple de catégories de critères de risque | 180 |
| Graphique 12.1. Architecture des mécanismes de surveillance garantissant la redevabilité publique | 215 |
| Graphique 13.1. Exigences relatives à l'implication des parties prenantes | 237 |
| Graphique 13.2. Formes d'implication des parties prenantes | 237 |
| Graphique 13.3. Registres de lobbying dans les pays membres de l'OCDE | 246 |
| Graphique 13.4. Interdiction du financement privé dans les pays de l'OCDE | 248 |

TABLEAUX

| | |
|---|-----|
| Tableau 2.1. Fonctions d'intégrité | 29 |
| Tableau 2.2. Acteurs et rôles en matière d'intégrité au niveau de l'organisation | 33 |
| Tableau 3.1. Avantages et limites de l'analyse des problèmes en interne par rapport à l'externalisation | 48 |
| Tableau 3.2. Avantages et limites des options de mise en place de l'évaluation | 60 |
| Tableau 3.3. Équilibrer les stratégies d'intégrité fondées sur les règles et les valeurs | 62 |
| Tableau 4.1. Dispositions de fond figurant dans les codes de conduite | 72 |
| Tableau 5.1. Les cinq niveaux d'une culture éthique | 88 |
| Tableau 5.2. Les 12 engagements de la norme mondiale pour la redevabilité | 90 |
| Tableau 5.3. Les facteurs de succès des campagnes visant à modifier les comportements | 92 |
| Tableau 6.1. Les quatre aspects d'un responsable moral | 107 |
| Tableau 6.2. Agir avec intégrité : un cadre d'évaluation en Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie | 110 |
| Tableau 8.1. Principales méthodes de formation | 141 |
| Tableau 10.1. Exemple de critères des facteurs de risque liés aux tiers | 176 |
| Tableau 10.2. Le rôle d'un auditeur interne dans la gestion des risques liés à l'intégrité | 185 |
| Tableau 11.1. Principes d'équité dans les procédures judiciaires | 196 |
| Tableau 12.1. Instances de surveillance : Principales caractéristiques, similitudes et différences | 216 |
| Tableau 12.2. Facteurs déterminant l'indépendance de <i>facto</i> des organismes d'exécution réglementaire | 224 |
| Tableau 13.1. Exemples des mesures d'implication des parties prenantes pour garantir la redevabilité et l'intégrité publique tout au long de la politique | 238 |
| Tableau 13.2. Gérer l'implication des parties prenantes pour la redevabilité et l'intérêt public | 239 |

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Résumé

L'intégrité constitue l'un des piliers des structures politique, économique et sociale, et la pierre angulaire d'une bonne gouvernance. Pourtant, aucun pays n'est à l'abri des violations des principes d'intégrité. À tous les niveaux et dans toutes les branches du gouvernement, les interactions non éthiques entre les acteurs publics et privés peuvent constituer une violation des principes d'intégrité à tous les stades du processus politique. Pour relever ce défi, il faut adopter une approche englobant toute la société et toute l'administration.

La *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique* constitue le schéma directeur de cette approche, et le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* fournit des orientations pour la mise en œuvre de ce schéma directeur. Les chapitres du *Manuel* clarifient la signification de la *Recommandation* dans la pratique et identifient les défis de mise en œuvre auxquels les pays peuvent être confrontés.

Engagement

Ce chapitre clarifie les éléments qui démontrent l'engagement politique systémique et l'engagement de l'encadrement supérieur en faveur de l'intégrité. Ces éléments comprennent la codification des normes dans les cadres législatifs et institutionnels, comme le fait d'agir avec intégrité, de servir l'intérêt public, de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts. Le chapitre identifie également la manière dont les hauts responsables politiques et administratifs peuvent travailler avec les principales parties prenantes pour concevoir des réformes ciblées, fondées sur des données factuelles et à long terme.

Responsabilités

Ce chapitre fournit des orientations pour améliorer la coopération entre les organisations publiques (par exemple, l'organe de lutte contre la corruption, le bureau des ressources humaines, les bureaux d'audit et de contrôle interne) et pour accroître le partage entre les niveaux national et infranational. On peut citer l'exemple des comités de coordination qui disposent d'un degré d'influence visible et qui comprennent des représentants de toutes les fonctions d'intégrité. Les obstacles à la coopération, notamment le cloisonnement ancré et la concurrence entre les entités, sont étudiés, et des outils tels que des protocoles d'accord et des bases de données interopérables sont proposés pour améliorer le partage et l'apprentissage entre les entités.

Stratégie

Ce chapitre indique comment élaborer une approche stratégique fondée sur des données probantes pour atténuer les risques liés à l'intégrité publique, notamment la corruption. Il clarifie les étapes de la réalisation d'une analyse des problèmes (par exemple, l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques) afin d'éclairer les objectifs stratégiques, les critères de référence et les indicateurs. Il fournit des orientations relatives à la préparation d'un plan d'action visant à atteindre les objectifs stratégiques et à garantir la clarté en ce qui concerne les entités responsables, le calendrier de mise en œuvre et la mesure de l'impact.

Normes

Ce chapitre explique comment les gouvernements peuvent fixer des normes de conduite strictes qui accordent la priorité à l'intérêt public et au respect des valeurs du secteur public. Pour garantir la cohérence, il identifie les normes d'intégrité qui peuvent être intégrées au droit administratif (par exemple, la liberté d'information, le financement politique et les activités de lobbying, et l'accès à la justice administrative); au droit civil (par exemple, l'indemnisation des dommages et la protection des lanceurs d'alerte); et au droit pénal (par exemple, la corruption active et passive, le trafic d'influence).

Société

Ce chapitre montre comment impliquer les entreprises, les organisations de la société civile et les individus dans la promotion d'une culture d'intégrité. Il précise comment un équilibre entre les sanctions (par exemple, les amendes monétaires ou l'exclusion) et les incitations (par exemple, les crédits fiscaux ou à l'exportation) peut aider les gouvernements à soutenir l'intégrité publique au sein des entreprises. Il montre également comment faire participer les jeunes, par exemple par des activités d'apprentissage pratique comme le suivi d'un processus de passation de marchés publics, pour les aider à renforcer leurs connaissances et leur engagement en faveur de l'intégrité publique.

Leadership

Ce chapitre identifie les mesures visant à attirer, sélectionner et promouvoir une autorité morale intègre au sein des organisations publiques, en mettant l'accent sur l'incorporation de l'intégrité en tant que valeur dans les cadres de compétences, les descriptions de poste, les outils d'évaluation et les accords de performance. Les mesures incluses comprennent des questions à poser lors de l'entrevue, afin de faire réfléchir les candidats aux personnes se comportant en modèle de comportement éthique qu'ils ont déjà rencontrés sur leur lieu de travail. Pour évaluer les performances en matière d'intégrité, les cadres pourraient donner des exemples de manière dont ils effectués une prise de décision éthique.

Mérite

Ce chapitre reconnaît l'influence d'un système fondé sur le mérite pour garantir l'intégrité publique dans l'ensemble de la fonction publique. Il fournit des orientations sur l'intégration des principes de transparence et d'objectivité dans les processus de gestion des ressources humaines, comme la mise en place d'une structure institutionnelle claire et la garantie que des critères de qualification et de performance appropriés sont en place pour tous les postes de la fonction publique.

Formation

Ce chapitre explique comment la fourniture d'informations pertinentes et opportunes au sujet des normes d'intégrité (par exemple, par le biais d'affiches, de fonds d'écran et de courtes vidéos), ainsi que la mise en place de formations régulières et personnalisées aux principes d'intégrité (par exemple, des conférences, des discussions sur les dilemmes éthiques, l'apprentissage en ligne ou par des jeux de simulation), peut renforcer les connaissances, les compétences et l'engagement en faveur de l'intégrité publique. Il identifie également les composantes essentielles des fonctions de conseil en matière d'intégrité et démontre comment ces fonctions peuvent aider les agents publics à appliquer les normes d'intégrité dans leurs activités quotidiennes.

Ouverture

Ce chapitre identifie les mesures visant à promouvoir une culture institutionnelle de la transparence, où les employés peuvent discuter des préoccupations en matière de dilemmes éthiques et d'intégrité. Il identifie des outils de promotion de l'ouverture, tels que les formations obligatoires des responsables sur la manière de fournir un retour d'information constructif, de gérer les conflits et de tenir des conversations difficiles. Ce chapitre clarifie également les éléments essentiels de la protection des lanceurs d'alerte, en soulignant que des règles, des procédures et des canaux clairs destinés au signalement des violations présumées des principes d'intégrité sont essentiels pour garantir des environnements sûrs.

Gestion des risques

Ce chapitre explique comment appliquer une approche fondée sur la gestion des risques dans le cadre d'un système d'intégrité. Il fournit des orientations concrètes en matière d'identification, d'analyse et de réponse aux risques liés à l'intégrité, à l'aide de méthodes à la fois qualitatives et quantitatives (par exemple, des registres et des tableaux de bord des risques). Le chapitre montre également comment intégrer l'intégrité au rôle des fonctions d'audit interne *vis-à-vis* des responsables publics, en mettant l'accent sur leur valeur ajoutée qui consiste à fournir une assurance indépendante et objective pour un contrôle interne et une gestion efficaces des risques liés à l'intégrité.

Sanction

Ce chapitre fournit des orientations pour garantir une approche cohérente entre les régimes d'application disciplinaire, civil et pénal en ce qui concerne l'application des normes d'intégrité publique, et clarifie les politiques et les outils fondamentaux pour soutenir des décisions d'application opportunes, objectives et équitables. Il identifie également des mécanismes permettant la coopération entre les organes, les unités et les agents publics de chaque régime d'application, comme la création de bases de données électroniques pour gérer les dossiers.

Surveillance

Ce chapitre montre comment les instances de surveillance externe (par exemple, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les médiateurs, les tribunaux administratifs) et les organismes d'exécution réglementaire renforcent la redevabilité. Il fournit des exemples d'outils, comme des tableaux de bord, qui permettent de savoir clairement qui est responsable de la mise en œuvre des recommandations des instances de surveillance. Ce chapitre contient également des exemples de la manière dont les fonctions de surveillance peuvent encourager l'apprentissage organisationnel, par exemple en réalisant des audits d'intégrité.

Participation

Ce chapitre fournit des indications sur la manière de favoriser la participation au processus d'élaboration des politiques publiques, avec des orientations sur un gouvernement ouvert, l'accès à l'information et l'engagement des parties prenantes. Il aborde également les outils nécessaires pour empêcher la capture des politiques publiques, comme la mise en place de procédures visant à prévenir et à gérer les situations de conflit d'intérêts et à assurer la transparence et l'intégrité dans le lobbying, le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

1 Engagement

Ce chapitre commente le principe d'engagement figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment les plus hauts niveaux politiques et de gestion peuvent démontrer leur engagement envers les systèmes d'intégrité publique. Il se concentre sur les engagements à définir, soutenir, contrôler et appliquer un système d'intégrité publique, et comprend une analyse des dispositions législatives et institutionnelles nécessaires pour favoriser l'intégrité publique. Ce chapitre aborde également les deux défis les plus communs que sont le maintien de la volonté politique et le suivi des engagements en matière d'intégrité publique.

1.1. Pourquoi l'engagement ?

Un engagement des hauts échelons politiques et administratifs en faveur du renforcement de l'intégrité publique et de la réduction de la corruption assure l'intégration du système d'intégrité publique dans le cadre plus large de l'administration et de la gouvernance publiques. Il permet notamment aux institutions ayant la responsabilité centrale de mettre en œuvre des éléments du système d'intégrité de disposer d'un personnel et d'un équipement adéquats, afin de garantir la pérennité du programme d'intégrité (Brinkerhoff, 2000^[1]). En outre, un engagement des hauts responsables politiques et administratifs renforce la cohérence et l'exhaustivité des systèmes d'intégrité publique. L'engagement se manifeste lorsque les réformes en matière d'intégrité sont intégrées aux programmes de gouvernance politique et administrative de haut niveau, et qu'elles sont fondées sur une analyse approfondie qui reconnaît la complexité des problèmes d'intégrité plutôt que sur des solutions très visibles, mais à court terme (Brinkerhoff, 2000^[1]).

En conséquence, la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents doivent « faire preuve d'engagement aux plus hauts niveaux politiques et de gestion dans le secteur public, à l'égard du renforcement de l'intégrité publique et de la réduction de la corruption, notamment :

- a. en veillant à ce que le système d'intégrité publique offre une définition de l'intégrité publique et garantisse la promotion, le contrôle et le respect de cette dernière, et qu'il s'inscrive dans le cadre plus général de la gestion et de la gouvernance publiques ;
- b. en s'assurant que les structures législatives et institutionnelles appropriées soient en place pour permettre aux entités du secteur public d'assumer un encadrement efficace de l'intégrité de leurs activités et de celle des agents publics qui les accomplissent ;
- c. en définissant clairement ce qu'on attend des personnes qui, aux plus hauts niveaux politiques et de gestion, contribueront au bon fonctionnement du système d'intégrité publique grâce à l'exemplarité de leur comportement personnel, notamment en faisant preuve d'un sens aigu de la droiture dans l'exercice des fonctions officielles » (OCDE, 2017^[2]).

1.2. Qu'est-ce que l'engagement ?

L'engagement est démontré lorsque les réformes d'intégrité se renforcent mutuellement et sont soutenues par les cadres législatifs et institutionnels nécessaires, qui délimitent clairement les responsabilités. Le principe de l'engagement préconise un engagement aux plus hauts échelons politiques et administratifs comme condition préalable, avec les éléments suivants en place :

- Le système d'intégrité publique définit, soutient, contrôle et fait respecter l'intégrité publique et est inscrit dans le cadre plus général de la gestion et de la gouvernance publiques.
- Les cadres législatifs et institutionnels permettent aux organisations du secteur public et aux agents publics d'assumer la responsabilité de la gestion de l'intégrité.
- Des attentes claires sont établies pour les plus hauts niveaux politiques et administratifs et sont mises en évidence dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes.

1.2.1. Le système d'intégrité publique définit, soutient, contrôle et fait respecter l'intégrité publique et est inscrit dans le cadre plus général de la gestion et de la gouvernance publiques

Un système d'intégrité publique, au sens large, intègre la législation et les institutions en place pour définir, soutenir, contrôler et faire respecter l'intégrité publique. La mise en place d'un système d'intégrité efficace commence par une définition claire. Aux plus hauts échelons politiques et administratifs, une compréhension claire des risques d'intégrité dans le cadre de l'administration et de la gouvernance publiques (pour en savoir plus, voir le chapitre 10) est une condition préalable à l'établissement d'une définition commune de l'intégrité publique (voir encadré 1.1). Cette communauté de point de vue des dirigeants politiques et des cadres supérieurs éclaire les diverses responsabilités, stratégies et normes d'intégrité qui constituent le système (pour en savoir plus, voir respectivement les chapitres 2, 3 et 4). Une définition commune permet également à tous les acteurs d'un système d'intégrité de savoir clairement quel est le but ultime de leurs fonctions et activités et quel est le futur état recherché du système d'intégrité.

Encadré 1.1. Définition de l'intégrité publique

La recommandation sur l'intégrité publique, qui définit l'intégrité publique comme « la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public », peut servir d'inspiration.

En d'autres termes, l'intégrité publique signifie :

- Faire ce qui doit être fait, même quand personne ne regarde.
- Faire passer l'intérêt public avant ses intérêts propres.
- Exercer ses fonctions d'une manière qui puisse être exposée au grand jour sans problème : si vos actions étaient rapportées dans le journal du lendemain, tout le monde pourrait convenir que vous avez fait ce que vous deviez faire, sur la base des informations dont vous disposiez.

Source : (OCDE, 2017^[2]).

Une fois définie, l'intégrité publique exige l'engagement des plus hauts échelons pour la soutenir, la contrôler et la faire respecter. Les éléments fondamentaux qui *soutiennent* l'intégrité publique visent à garantir que les agents publics comprennent leurs rôles et responsabilités en matière d'intégrité et puissent compter sur les ressources financières et humaines, et les conseils dont ils disposent pour préserver l'intégrité publique. Ces éléments fondamentaux comprennent également une approche stratégique de l'intégrité publique, des normes de conduite élevées, une mobilisation de la société, une autorité morale, un secteur public fondé sur le mérite, le renforcement des capacités et de la sensibilisation, et des cultures organisationnelles ouvertes (pour en savoir plus, voir respectivement les chapitres 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9). Les éléments fondamentaux qui *contrôlent* l'intégrité publique visent à garantir la redevabilité effective du système, en gérant, en surveillant et en examinant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des engagements. Cela inclut la gestion des risques, les contrôles internes et la surveillance interne et externe, ainsi que la participation des parties prenantes externes (pour en savoir plus, voir respectivement les chapitres 10, 12 et 13). Enfin, les éléments fondamentaux qui *font respecter* l'intégrité publique sont axés sur la détection, l'investigation et la sanction des violations des principes d'intégrité publique, et comprennent les régimes disciplinaire, administratif, civil et pénal (pour en savoir plus, voir le chapitre 11).

Le renforcement de l'intégrité n'est pas de la responsabilité d'une seule institution, il ne se concentre pas non plus uniquement sur les éléments fondamentaux (pour en savoir plus, voir le chapitre 2). Un large éventail d'acteurs (par exemple, financiers, juridiques, de contrôle interne, de gestion des ressources humaines, des marchés publics) a un rôle à jouer dans l'intégration de l'intégrité publique au cadre de l'administration et de la gouvernance publiques. Bien que leur objectif premier ne consiste pas à soutenir, à contrôler ou à faire respecter directement l'intégrité publique, le système ne pourrait pas fonctionner sans eux. Pour garantir une mise en œuvre efficace, les éléments fondamentaux et complémentaires du système d'intégrité sont intégrés au cadre plus large de l'administration et de la gouvernance publiques. Un certain nombre de facteurs peuvent favoriser l'intégration, notamment :

- L'élaboration et la mise en œuvre d'un système équitable de recrutement, de sélection, d'évaluation et de promotion des agents publics à tous les niveaux, et le renforcement de l'ouverture et de la redevabilité vis-à-vis des processus (pour en savoir plus, voir le chapitre 7). Cela peut inclure des mécanismes spécifiques de performance pour les dirigeants et leur intégration au système de gouvernance (OCDE, 2018^[3]).
- L'adoption d'une approche de l'intégrité publique fondée sur le risque, ainsi que des fonctions et des procédures de contrôle, d'inspection et d'audit internes (pour en savoir plus, voir le chapitre 10).
- Un renforcement de la redevabilité des organisations et des agents publics par des fonctions et des procédures de contrôle externe, ainsi que par des procédures de traitement des plaintes et des allégations (pour en savoir plus, voir le chapitre 12).
- Le renforcement des capacités des agents publics à tous les niveaux, ainsi que leur accompagnement et formation adéquats, afin de clarifier les attentes en matière de normes de conduite élevées, et la mise en œuvre de ces normes dans l'ensemble du secteur public et avec les partenaires externes (pour en savoir plus, voir les chapitres 4 et 8).
- La création d'environnements ouverts et sûrs, dans lesquels les plus hauts niveaux politiques et administratifs veillent à ce que des mesures soient mises en place pour impliquer et responsabiliser les employés et les encourager à exprimer leurs idées et leurs préoccupations sans crainte de représailles, et à ce qu'ils soient réceptifs et crédibles dans la prise en compte de ces contributions (pour en savoir plus, voir le chapitre 9).

1.2.2. Les cadres législatifs et institutionnels permettent aux organisations et aux agents publics d'assumer la responsabilité de la gestion de l'intégrité

Garantir l'engagement en faveur de l'intégrité publique implique d'énoncer clairement, dans les cadres législatifs et/ou institutionnels, la responsabilité de toutes les organisations publiques en matière de gestion de l'intégrité. Le chapitre 2 détaille les responsabilités spécifiques qui englobent les éléments du système d'intégrité, dont l'attribution de responsabilités claires et la mise en place de mécanismes pour assurer la coopération pendant la mise en œuvre. Toutefois, avant de pouvoir déterminer les responsabilités, disposer d'un principe clairement énoncé selon lequel toutes les organisations du secteur public sont responsables du respect des principes d'intégrité peut contribuer à cultiver l'appropriation et l'adhésion.

Certains gouvernements utilisent la législation comme principal moyen permettant aux organisations du secteur public d'assumer la responsabilité de l'intégrité (encadré 1.2). Dans d'autres cas, les gouvernements utilisent le cadre institutionnel, comme une stratégie d'intégrité ou un plan de prévention de la corruption. En République tchèque, par exemple, le plan actuel de lutte contre la corruption définit le rôle de chaque ministère tout en désignant un conseil gouvernemental chargé de coordonner la lutte contre la corruption et les mécanismes d'intégrité publique du pays (Bureau du gouvernement de la République tchèque, 2018^[4]).

Encadré 1.2. Permettre aux organismes du secteur public d'assumer la responsabilité de l'intégrité à travers la législation

France

En France, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoit la mise en place de procédures de prévention des manquements à l'intégrité dans les organismes du secteur public, y compris les administrations de l'État, les collectivités locales et les entités assimilées.

Allemagne

En Allemagne, la principale mesure au niveau fédéral relative à la gestion de l'intégrité est la directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption. La directive énonce les mesures spécifiques que toutes les agences administratives fédérales doivent prendre pour prévenir la corruption, notamment en établissant la responsabilité d'identifier et analyser les domaines de risque de corruption et de désigner un agent chargé de la prévention de la corruption. La directive attribue également des règles supplémentaires aux bureaux respectifs pour l'exercice de leurs responsabilités dans leurs domaines spécifiques.

Corée

En Corée, l'article 3 de la loi sur la prévention de la corruption et la création et la gestion de la Commission de lutte contre la corruption et des droits civils (loi n° 14831) exige que toutes les organisations publiques participent activement à la prévention de la corruption et la mise en place d'une culture d'éthique sociale.

Suède

La loi suédoise sur la procédure administrative détaille les principes de base de la bonne gouvernance, notamment l'État de droit, l'objectivité et la proportionnalité. Ces principes sont applicables à toutes les fonctions publiques au niveau de l'État, des régions et des municipalités.

En outre, une ordonnance sur le contrôle interne a été rédigée pour toutes les agences gouvernementales comportant une fonction d'audit interne (environ 70 agences). Elle exige que ces agences disposent d'un contrôle interne et d'un « bon environnement interne » pour favoriser la bonne gouvernance.

Sources : (Groupe de travail Anti-Corruption du G20, 2018^[6] ; Ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire, 2014^[6]); contributions des gouvernements français et suédois.

Les gouvernements peuvent également veiller à ce que les cadres législatifs ou institutionnels appropriés précisent le rôle de tous les agents publics en matière de maintien de l'intégrité. L'un des moyens d'y parvenir est la loi qui régit la fonction publique. Par exemple, en Australie, la loi sur le service public de 1999 rend tous les agents publics responsables du respect des valeurs de la fonction publique. Il s'agit notamment de valeurs « éthiques » - le service public doit faire preuve d'autorité morale, être digne de confiance et agir avec intégrité dans tout ce qu'il entreprend. Les directeurs d'agence sont en outre responsables du respect et de la promotion des valeurs et des principes d'emploi de la fonction publique australienne (APS pour Australian Public Service) (Gouvernement australien, 1999^[7]). De même, en République slovaque, la loi de 2017 sur la fonction publique énonce les principes fondamentaux que les agents publics doivent respecter - notamment le principe d'impartialité qui exige des fonctionnaires qu'ils servent l'intérêt public plutôt que leur intérêt personnel (Gouvernement de la République slovaque, 2017^[8]). Les cadres institutionnels qui clarifient les rôles des agents publics en matière d'intégrité pourraient inclure des codes de conduite ou d'éthique, comme indiqué au chapitre 4.

1.2.3. Des attentes claires sont établies pour les plus hauts niveaux politiques et administratifs et sont mises en évidence dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes

L'engagement politique en faveur de l'intégrité implique divers dirigeants politiques qui jouent un rôle clé dans l'établissement de la confiance dans le gouvernement. Il s'agit généralement de présidents, de Premiers ministres et de hauts responsables publics élus et non élus. Leur engagement et leur attachement à l'intégrité publique présentent plusieurs avantages : premièrement, ils démontrent aux agents publics et à la société en général que l'intégrité est une question de gouvernance que le gouvernement prend au sérieux. Deuxièmement, en veillant à ce que des ressources financières, humaines et techniques appropriées soient mises à disposition, l'engagement des hauts échelons facilite le fonctionnement du système d'intégrité. Pour permettre un engagement des hauts échelons politiques et administratifs, les éléments suivants sont nécessaires :

- Les attentes en matière d'intégrité des dirigeants qui occupent les plus hauts échelons politiques et administratifs sont codifiées dans des cadres législatifs et institutionnels.
- Les outils et instruments politiques soutiennent les plus hauts niveaux politiques et administratifs et leur permettent de démontrer leur engagement personnel à respecter des normes élevées dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Les attentes en matière d'intégrité des dirigeants qui occupent les plus hauts échelons politiques et administratifs sont codifiées dans des cadres législatifs et institutionnels.

Étant donné les attentes élevées en matière de service de l'intérêt public qui pèsent sur les dirigeants politiques et administratifs, des normes plus élevées s'appliquent logiquement aux plus hauts échelons politiques et administratifs. Au minimum, les infractions aux principes d'intégrité comme la corruption, le népotisme et le favoritisme sont généralement couvertes par des textes législatifs spécifiques qui, pris dans leur globalité, constituent un ensemble d'attentes juridiques concernant le comportement des hauts responsables publics, ainsi que de tous les autres agents de la fonction publique. En outre, il existe des normes plus élevées spécifiquement formulées pour les postes que ces responsables occupent ; elles constituent la base des attentes ainsi que de l'exposition aux risques de corruption (encadré 1.3).

Pour les cadres supérieurs (nommés ou élus), le fait de répondre à des attentes claires suggère d'intégrer les normes suivantes au cadre législatif :

- agir avec intégrité
- servir l'intérêt public
- prévenir et gérer les conflits d'intérêts et les infractions à l'intégrité
- être responsable des fonctions exercées.

Encadré 1.3. Clarifier les attentes vis-à-vis des hauts fonctionnaires en Espagne

En Espagne, la loi 3/2015 - qui régit l'exercice des hautes fonctions dans l'administration centrale - établit les conditions d'éligibilité pour la nomination des hauts responsables publics. Elle codifie notamment les notions de bonne réputation (honorabilité), ainsi que l'expérience et l'expertise adéquates dans le domaine concerné.

Avant leur désignation, les hauts responsables publics sont tenus de soumettre une déclaration d'éligibilité qui est également transmise au Bureau des conflits d'intérêts (BCI). Les conditions d'éligibilité pertinentes doivent être satisfaites au moment du recrutement, mais s'appliquent également tout au long du service.

Les candidats sont automatiquement disqualifiés en cas de condamnations et de sanctions de différents types, notamment pour des infractions graves conformément à la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance.

Source : adapté d'informations communiquées par le Bureau des conflits d'intérêts.

Des mécanismes sur mesure peuvent garantir la mise en œuvre de ces normes et comprennent :

- L'adoption d'une approche basée sur le risque pour les portefeuilles ministériels et la réglementation des conflits d'intérêts. En outre, pour réduire les risques de conflits d'intérêts, il peut s'avérer nécessaire de régler les intérêts des conseillers politiques des ministres.
- La déclaration du patrimoine, des intérêts, des cadeaux et des avantages acceptés.
- L'interdiction ou la restriction de certaines activités secondaires pendant la durée du mandat.
- La réglementation de la mobilité vers le secteur privé après l'exercice des fonctions publiques, notamment par des périodes de gel et des restrictions spécifiques après la cessation de service, en particulier en ce qui concerne le(s) secteur(s) contrôlé(s) durant l'exercice de fonctions publiques.

Des mécanismes spécifiques de redevabilité, de vérification et d'application garantissent des normes d'intégrité élevées et contribuent à la fois à prévenir les problèmes potentiels et à détecter et sanctionner les violations. Il existe un certain nombre de mécanismes, dont, par exemple, la déclaration de patrimoine pour les hauts échelons politiques et administratifs (encadré 1.4).

Encadré 1.4. Déclarations de patrimoine et d'intérêts des hauts responsables publics en France

En France, la loi sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 a imposé à plus de 15 800 responsables publics, élus et non élus, de déposer en ligne à la fois une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), une autorité administrative indépendante. La loi concerne les responsables publics suivants :

- les membres du gouvernement, du parlement et les députés français au Parlement européen
- les principaux élus locaux et leurs principaux conseillers ou chefs de cabinet
- les conseillers du Président de la République, des membres du gouvernement, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, et les directeurs et chefs de cabinet des principaux élus locaux
- les candidats aux élections présidentielles
- les hauts fonctionnaires nommés en Conseil des ministres (ambassadeurs, préfets, directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux, etc.)
- les membres du Conseil supérieur de la magistrature
- d'autres hauts fonctionnaires et officiers militaires
- les dirigeants d'entreprises publiques ou partiellement publiques
- les membres des conseils d'administration des autorités administratives indépendantes
- les présidents des fédérations sportives, des ligues sportives professionnelles et des comités d'organisation des grands événements sportifs.

La Haute Autorité assure un contrôle effectif des déclarations de patrimoine et d'intérêts, dont certaines sont publiées en ligne. Afin de prévenir les conflits d'intérêts et les manquements à l'éthique, l'agence est également chargée de contrôler les dispositions relatives à la mobilité vers le secteur privé des anciens membres du gouvernement, des principaux élus locaux et des membres des collèges des autorités administratives indépendantes une fois qu'ils ont quitté la fonction publique, ainsi que la réglementation en matière de lobbying s'appliquant aux activités des lobbyistes à l'égard des responsables publics susmentionnés.

Source : (HATVP, 2018^[9]).

De même, les responsables politiques élus ou nommés (par exemple les Premiers ministres, présidents, ministres, membres du parlement, etc.) devraient également s'engager à respecter des normes élevées dans l'exercice de leur mandat. Ces normes peuvent être précisées dans le cadre juridique et réglementaire et/ou dans des documents internes comme le règlement intérieur. Elles incluent :

- agir avec intégrité
- servir l'intérêt public et prévenir et gérer les conflits d'intérêts, notamment les fonctions et activités incompatibles, pendant la durée du mandat et à la fin de celui-ci
- être responsable vis-à-vis du public.

La mise en œuvre des actions visant à appliquer des normes élevées aux plus hauts responsables politiques comprend les mesures suivantes :

- l'élaboration, le suivi et le maintien des normes de conduite élevées au sein du congrès ou du parlement
- la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et la codification des incompatibilités, des interdictions et des restrictions relatives aux activités secondaires externes
- une clarification des immunités ou des privilèges parlementaires qui protègent les députés de toute responsabilité civile ou pénale dans le cadre de leur mandat, et les règles relatives à la levée de l'immunité dans le cadre juridique ou les règles de procédure, qui préservent leur droit de contester le gouvernement, mais ne visent pas à protéger des crimes (GRECO, 2017^[10])
- la régularisation des déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts
- la déclaration des cadeaux et avantages acceptés
- le renforcement de la transparence des processus législatifs (par exemple, les analyses d'impact, les propositions, les réunions des commissions permanentes ou ad hoc, les amendements, les votes, etc.) et du fonctionnement (par exemple, le budget, la rémunération, les avantages, les cadeaux et l'hospitalité, etc.), ainsi que la régulation de l'accès aux processus législatifs et aux moyens d'influence sur ces processus
- la supervision et le contrôle de la mise en œuvre de ces règles, normes et outils, afin de garantir et d'améliorer la redevabilité, la vérification, l'application et l'efficacité du système.

Les postes et responsabilités plus élevés et plus exposés politiquement sont sujets à des contrôles et une responsabilisation accrue. Outre les mesures législatives, les codes de conduite ou d'éthique qui tiennent compte des niveaux d'exposition et des responsabilités des dirigeants politiques peuvent les aider à adopter des normes de comportement plus élevées (encadré 1.5).

Encadré 1.5. Le code ministériel du gouvernement au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, chaque nouveau premier ministre publie son propre code ministériel, qui définit les règles et les normes que le Premier ministre attend de son cabinet. Les sept principes de la vie publique qui s'appliquent à toute personne travaillant en tant que titulaire d'une fonction publique, qu'elle soit élue ou nommée, aux niveaux national et local, sont annexés au document, équilibrant l'approche fondée sur des règles avec les valeurs d'altruisme, d'intégrité, d'objectivité, de responsabilité, d'ouverture, d'honnêteté et d'autorité morale.

Source : (Gouvernement du Royaume-Uni, 2018^[11]).

Les outils et instruments politiques soutiennent les plus hauts niveaux politiques et administratifs et leur permettent de démontrer leur engagement personnel à respecter des normes élevées dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Si les sociétés peuvent légiférer en définissant des attentes claires en matière de comportement aux plus hauts niveaux politiques et administratifs, leur mise en œuvre exige une véritable volonté politique de prendre l'intégrité au sérieux, d'y consacrer les investissements nécessaires et de la maintenir à l'ordre du jour des réformes. La volonté politique peut être comprise comme « l'engagement des acteurs à entreprendre des actions pour atteindre un ensemble d'objectifs - dans ce cas, la réduction de la corruption - et à faire face aux coûts de ces actions dans le temps » (Brinkerhoff, 2010^[12]).

Le soutien au système d'intégrité publique peut être démontré de plusieurs façons, notamment par le degré de rigueur analytique, la mobilisation du soutien et la continuité des efforts (Brinkerhoff, 2000^[11]). Par exemple, la rigueur analytique d'une stratégie de réforme peut indiquer dans quelle mesure les dirigeants de haut niveau prennent l'intégrité au sérieux. Des réformes non ciblées, axées uniquement sur des solutions à court terme, et qui ne sont pas éclairées par les réalités économiques, sociales et institutionnelles du pays ou de l'organisation publique peuvent constituer un indicateur du faible engagement en faveur de l'intégrité publique. En revanche, lorsque des dirigeants politiques et administratifs de haut niveau introduisent des stratégies de réforme qui ciblent les défis à court et à long termes et sont fondées sur des données probantes, comme les résultats des évaluations des risques d'intégrité, des sondages d'opinion publique et des études comparatives internationales, cela constitue un indicateur fort de soutien visible.

En outre, la mesure dans laquelle les hauts responsables politiques et administratifs mobilisent les principales parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie d'intégrité publique peut également être un indicateur de l'engagement (pour en savoir plus, voir les chapitres 3 et 5). Une autorité morale de haut niveau ouverte à la contribution des autres démontre son engagement à identifier les principaux problèmes et à développer des stratégies ciblées et informées pour les résoudre (Brinkerhoff, 2000^[11]). La collaboration avec les parties prenantes peut également fournir aux dirigeants un réseau de soutien pour surmonter les éventuelles résistances aux réformes. En outre, la volonté politique peut être démontrée lorsque les dirigeants de haut niveau rendent effectivement des comptes aux parties prenantes quant à leurs actions et à la mise en œuvre des réformes (Johnston et Kpundeh, 2002^[13] ; Corduneanu-Huci, Hamilton et Ferrer, 2013^[14]).

Le soutien est également démontré lorsque des ressources humaines, financières et techniques adéquates sont affectées à la mise en œuvre des réformes en matière d'intégrité, et que ces réformes font l'objet d'un suivi et d'un examen réguliers afin de renseigner les mises à jour de la stratégie d'intégrité (Brinkerhoff, 2010^[12] ; Brinkerhoff, 2000^[11]). Le fait de s'assurer que les ressources nécessaires sont en place, et que l'évaluation et le suivi renseignent les changements ultérieurs de la stratégie de réforme, démontre que les hauts dirigeants sont déterminés à mettre en œuvre un programme de réforme durable en matière d'intégrité publique.

1.3. Défis

Bien que les difficultés varient en fonction du contexte spécifique, l'une des difficultés communes consiste à garantir un soutien politique et administratif de haut niveau en faveur de l'intégrité publique. En effet, les hauts responsables politiques et administratifs peuvent ne pas soutenir du tout l'intégrité publique, ou préférer des solutions réactives à court terme plutôt que des solutions à long terme, coûteuses et chronophages. Les changements à court terme, comme la rédaction d'un texte de loi ou la création d'un comité ou d'un organe officiel, permettent aux dirigeants de haut niveau de réagir rapidement et de montrer leur engagement en faveur de l'intégrité publique. Toutefois, si de tels changements peuvent s'avérer nécessaires dans certains cas, ce sont souvent les réformes à long terme, coûteuses et chronophages, qui sont nécessaires pour relever les défis. Lorsque les hauts dirigeants réalisent que ces réformes pourraient ne pas rapporter de gains politiques immédiats, ils sont susceptibles de les exclure ou de les reporter. Pourtant, un engagement visible en faveur de l'intégrité publique exige que les hauts responsables politiques et administratifs mettent en œuvre les réformes nécessaires, qu'elles soient à long ou à court terme.

Remédier à un manque de soutien, qu'il soit total ou qu'il privilégie les seules solutions à court terme, nécessite de combiner une analyse solide et l'engagement des principales parties prenantes, ainsi qu'un suivi et un examen continus pour éclairer les réformes, comme indiqué dans la section 1.2.3. La mise en place de mesures de reddition des comptes est un moyen supplémentaire de garantir un engagement durable. Les fonctions de supervision comme les institutions supérieures d'audit peuvent fournir une évaluation indépendante du niveau et de la qualité des résultats et des réalisations procédant des engagements. Ces organes peuvent formuler des recommandations pour renforcer le système d'intégrité publique et rendre compte au parlement ou au gouvernement de la qualité des réformes (pour en savoir plus, voir le chapitre 12). D'autres entités de contrôle externe, comme les entreprises ou les organisations de la société civile, peuvent faire pression sur les dirigeants pour qu'ils mettent en œuvre des réformes dans les domaines nécessaires.

Des outils peuvent également être utilisés pour assurer la redevabilité des dirigeants de haut niveau quant au maintien de l'intégrité. Par exemple, exiger des hauts responsables politiques et administratifs qu'ils divulguent leurs intérêts personnels et veiller à ce que ceux-ci soient vérifiés peut aider à prévenir et à gérer les conflits d'intérêts et à favoriser une prise de décision impartiale. Ces mesures peuvent également renseigner le soutien du public aux réformes, en particulier lorsqu'elles indiquent que l'intégrité n'est pas une priorité pour les hauts dirigeants. Ces mécanismes, en plus de sanctions appropriées en cas de non-respect des dispositions, représentent des moyens de contrôler les engagements des dirigeants et des administrateurs et d'assurer leur redevabilité.

Références

- Brinkerhoff, D. (2010), « Unpacking the concept of political will to confront corruption », *U4 Brief*, n° 1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf>. [12]
- Brinkerhoff, D. (2000), « Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework », *Public Administration and Development*, vol. 20/3, pp. 239-252, [http://dx.doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3](http://dx.doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3). [1]

- Bureau du gouvernement de la République tchèque (2018), *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022*, Ministère de la Justice et Présidence du Conseil législatif du gouvernement, Bureau du gouvernement de la République tchèque, <http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/> (consulté le 22 août 2019). [4]
- Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton et I. Ferrer (2013), *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9538-7>. [14]
- Gouvernement australien (1999), *Public Service Act 1999*, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (consulté le 24 janvier 2020). [7]
- Gouvernement de la République slovaque (2017), *Law 55/2017 on Civil Service*, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20190701> (consulté le 10 septembre 2019). [8]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2018), *Ministerial Code*, Cabinet Office, Londres, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL_3.pdf. [11]
- GRECO (2017), *Corruption Prevention: Members of Parliament, Judges and Prosecutors - Conclusions and Trends*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7> (consulté le 24 janvier 2020). [10]
- Groupe de travail Anti-Corruption du G20 (2018), *Compendium on Measures to Encourage Public Organisations to Implement Anti-Corruption Policy*. [5]
- HATVP (2018), *Ethics of Public Officials*, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-public-officials/> (consulté le 1 août 2019). [9]
- Johnston, M. et S. Kpundeh (2002), *Building A Clean Machine: Anti-corruption Coalitions and Sustainable Reform*, Banque mondiale, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf>. [13]
- Ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire (2014), *Rules on Integrity*, Ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.html?nn=5762170> (consulté le 22 août 2019). [6]
- OCDE (2018), *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>. [3]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [2]

2 Responsabilités

Ce chapitre commente le principe des responsabilités figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment établir des responsabilités claires à tous les niveaux pertinents pour concevoir, piloter et mettre en œuvre les éléments du système d'intégrité, avec des capacités et des ressources appropriées. Il comprend une analyse des types de mécanismes qui permettent d'assurer la coopération horizontale et verticale au sein d'un système d'intégrité. Le chapitre aborde en outre les deux défis les plus courants, à savoir le cloisonnement ancré des différentes fonctions et la concurrence entre les entités auxquelles ont été attribuées des fonctions d'intégrité.

2.1. Pourquoi des responsabilités ?

Des responsabilités claires doivent être attribuées aux acteurs du système d'intégrité pour assurer la coopération, éviter les chevauchements et prévenir la fragmentation. Les responsabilités comprennent l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des normes et outils d'intégrité, et sont assumées par des acteurs issus de l'ensemble du gouvernement (législatif, exécutif et judiciaire) ainsi qu'à tous les niveaux de gouvernement (national et infranational). Des responsabilités relatives à l'intégrité publique sont également attribuées au sein de chaque organisation du secteur public. Tous les agents publics, à tous les niveaux de l'administration, sont tenus d'exercer leurs fonctions dans l'intérêt public.

Pour éviter la fragmentation et le chevauchement dans le système d'intégrité publique, la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique recommande aux adhérents d'« expliciter les responsabilités institutionnelles à l'échelle du secteur public pour renforcer l'efficacité du système d'intégrité publique, en particulier :

- a. en instaurant des responsabilités précisément définies aux niveaux concernés (niveau institutionnel, infranational ou national) pour ce qui est de concevoir, de piloter et de mettre en œuvre tous les éléments du système d'intégrité pour le secteur public ;
- b. en s'assurant que l'ensemble des agents, unités ou organes publics (y compris ceux qui sont autonomes et/ou indépendants) dotés d'une responsabilité centrale dans la conception, la mise en œuvre, l'application effective et/ou le suivi des éléments du système d'intégrité publique qui relèvent de leur compétence disposent des attributions et des moyens adéquats pour s'acquitter de leurs responsabilités ;
- c. en s'employant à promouvoir l'existence de mécanismes de coopération horizontale et verticale entre lesdits agents, unités ou organes, et dans la mesure du possible avec les administrations infranationales et entre ces dernières, grâce à des moyens formels et informels, pour favoriser la cohérence et éviter les chevauchements et les lacunes, et pour partager et mettre à profit les enseignements tirés des bonnes pratiques » (OCDE, 2017^[1]).

2.2. Que sont les responsabilités ?

L'adoption d'une approche systémique pour promouvoir l'intégrité et lutter contre la corruption exige l'identification du large éventail d'entités et d'acteurs qui, une fois associés, constituent un système d'intégrité. Il s'agit par ailleurs de comprendre leurs mandats et leurs capacités, ainsi que leurs fonctions dans le cadre du système global. Compte tenu du contexte politique et juridique dans lequel il s'inscrit, chaque gouvernement (national et infranational) et chaque organe public doit avoir des rôles et des responsabilités bien définis dans l'ensemble du système d'intégrité. Les éléments suivants sont essentiels pour pouvoir exercer ses responsabilités et coopérer de manière efficace :

- Les responsabilités en matière de conception, de pilotage et de mise en œuvre du système d'intégrité à chaque niveau sont explicites.
- Des attributions et des moyens adéquats sont en place pour assumer les responsabilités organisationnelles.
- Des mécanismes de coopération horizontale et verticale sont établis et efficaces.

2.2.1. Les responsabilités en matière de conception, de pilotage et de mise en œuvre du système d'intégrité à chaque niveau sont explicites

Un système d'intégrité, que ce soit au niveau du gouvernement (national et infranational) ou de l'organisation, comprend différents acteurs dont les responsabilités consistent à définir, soutenir, contrôler et faire respecter l'intégrité publique. Il s'agit des acteurs « essentiels », comme les institutions, les unités ou les personnes chargées de mettre en œuvre les politiques d'intégrité. Le système comprend également des acteurs « complémentaires », dont l'objectif premier n'est pas de soutenir directement le système d'intégrité, mais sans lesquels le système ne pourrait pas fonctionner (notamment, des fonctions comme les finances, la gestion des ressources humaines et les marchés publics) (OCDE, 2009^[2]).

Pour les acteurs principaux et complémentaires, il existe un certain nombre de fonctions d'intégrité, comme indiqué dans le tableau 2.1. Les attributions spécifiques de responsabilité dépendent de la structure institutionnelle et juridictionnelle d'un pays. Par exemple, certains gouvernements confieront les responsabilités essentielles en matière d'intégrité à un organe du gouvernement central ou à un autre ministère clé quand d'autres les affecteront à un organe indépendant ou autonome (encadré 2.1). Des fonctions d'intégrité complémentaires seront attribuées aux institutions responsables de l'éducation, de l'industrie, de la société civile et de la gestion des ressources humaines, ainsi qu'aux institutions supérieures de contrôle, aux agences de régulation et aux organes électoraux. Quel que soit le lieu où les responsabilités sont attribuées, les gouvernements doivent s'assurer que les acteurs disposent du niveau d'autorité approprié pour exercer ces fonctions.

Tableau 2.1. Fonctions d'intégrité

| Système | Culture | Redevabilité |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Attribution de responsabilités explicites • Présence de mécanismes pour soutenir la coopération horizontale et verticale • Conception et mise en œuvre d'une ou plusieurs stratégie(s) d'intégrité • Suivi et évaluation d'une ou plusieurs stratégie(s) d'intégrité • Établissement de normes d'intégrité | <ul style="list-style-type: none"> • Intégration de l'intégrité dans la gestion des ressources humaines (par exemple, évaluer l'équité des systèmes de récompense et de promotion) et la gestion du personnel (par exemple, l'intégrité comme critère de sélection, d'évaluation et de promotion professionnelle) • Renforcement des capacités et sensibilisation des agents publics • Prestation de conseils et d'avis • Mise en œuvre de mesures visant à cultiver l'ouverture • Ouverture des canaux et mise en œuvre des mécanismes de plainte et de protection des lanceurs d'alerte • Sensibilisation de la société • Conduite de programmes d'éducation civique • Mise en œuvre de mesures visant à soutenir l'intégrité dans les entreprises • Mise en œuvre de mesures visant à soutenir l'intégrité dans les organisations de la société civile | <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation et gestion des risques liés à l'intégrité • Application d'audits internes • Mise en œuvre de mécanismes de répression • Application d'une surveillance et d'un audit indépendants • Application de l'accès à l'information et mise en œuvre des mesures de gouvernement ouvert • Implication des parties prenantes tout au long du cycle des politiques publiques • Prévention et gestion des conflits d'intérêts • Mise en œuvre des mesures d'intégrité relatives au lobbying • Mise en œuvre des mesures d'intégrité relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales |

Source : Adapté de (OCDE, 2009^[2] ; OCDE, 2017^[1]).

Encadré 2.1. Attribuer la responsabilité de l'intégrité publique à une institution centrale ou à un ou plusieurs organes indépendants

Certains pays ont créé une institution indépendante de lutte contre la corruption, lui confiant la responsabilité de superviser un certain nombre de fonctions d'intégrité. Lorsqu'elle est efficace, cette approche peut réduire les lacunes et les chevauchements potentiels. En Grèce, par exemple, l'Autorité nationale de transparence (ANT) regroupe d'anciennes institutions et agences au sein d'une même organisation avec pour responsabilités de renforcer l'intégrité, la transparence et la redevabilité au sein des organes publics ; de prévenir, détecter et répondre à la fraude et à la corruption dans les secteurs public et privé ; d'obtenir des résultats mesurables dans la lutte contre la corruption ; de renforcer les capacités et de sensibiliser à ces actions. La création de l'ANT vise à mettre fin au chevauchement des compétences, aux obstacles à la coordination et à la fragmentation.

Les pays peuvent également créer des organisations indépendantes ayant des fonctions d'intégrité spécifiques, telles que la supervision du régime de conflit d'intérêts, du lobbying ou du financement politique, ou d'autres domaines techniques comme la prévention de la fraude. Cela permet au gouvernement de développer et de concentrer l'expertise et les ressources dans des domaines techniques spécifiques, ce qui peut conduire à une meilleure mise en œuvre. Parmi les organes spécialisés, on peut citer le Serious Fraud Office au Royaume-Uni, le Commissariat au lobbying au Canada ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en France. À titre d'exemple, la HATVP est une autorité administrative indépendante chargée de promouvoir la probité et l'exemplarité des agents publics. Son indépendance est garantie par la nomination et le fonctionnement de son collègue et par son autonomie administrative et financière. Elle est chargée de contrôler et de suivre le patrimoine de près de 16 000 responsables publics afin de prévenir les conflits d'intérêts, et de surveiller le respect des restrictions d'emploi à la cessation de certaines fonctions publiques et les activités de lobbying.

L'expérience a montré que les organes indépendants de lutte contre la corruption ne sont pas toujours la solution. En particulier, même si leur indépendance peut protéger ces organes des pressions politiques, ils peuvent ne pas réussir à mettre en œuvre des changements efficaces parce qu'ils ne sont pas intégrés dans la culture organisationnelle. En outre, si des organes indépendants peuvent contribuer à expliciter les responsabilités, il existe un risque que d'autres organisations publiques renoncent à leurs propres responsabilités en matière d'intégrité publique et s'en remettent plutôt à l'organe indépendant pour remplir toutes les fonctions d'intégrité. Compte tenu de ces défis, certains pays adoptent une approche « intégrée » dans laquelle les organes publics existants, tels qu'un bureau du gouvernement central ou l'institution responsable de l'administration publique, se voient confier la responsabilité de superviser différentes fonctions d'intégrité, chaque organe public étant ensuite chargé de mettre en œuvre en interne une version adaptée. Dans certains pays, il existe une combinaison, avec des organes indépendants auxquels sont attribuées des fonctions d'intégrité spécifiques, tandis que d'autres fonctions d'intégrité sont intégrées dans les organisations publiques.

Source : Pour la Grèce, adapté d'informations communiquées par l'Autorité nationale de transparence. Pour la France, adapté d'informations communiquées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

L'attribution des responsabilités en matière d'intégrité dépend également de la structure juridictionnelle du pays, en tenant compte du niveau de gouvernement compétent pour un domaine politique spécifique. Par exemple, dans certains pays fédéraux, l'éducation relève de la responsabilité des gouvernements infranationaux ; par conséquent, les responsabilités en matière d'élaboration et de mise en œuvre de programmes d'éducation civique pour l'intégrité publique relèvent du niveau infranational.

Lors de l'attribution des responsabilités en matière d'intégrité au niveau local, il faut tenir compte de plusieurs éléments. D'une part, les collectivités locales sont confrontées à des risques d'intégrité spécifiques : les situations de conflit d'intérêts, par exemple, sont plus probables compte tenu de la proximité de la communauté, les liens familiaux et de réseau étant une caractéristique typique de l'environnement opérationnel. D'autre part, les gouvernements locaux peuvent être confrontés à des limites de capacité en termes de ressources humaines, financières et techniques, ce qui rend difficile l'attribution de la responsabilité à une institution, une unité ou un individu pour toutes les fonctions du tableau 2.1. Une approche efficace exige donc que les gouvernements locaux évaluent leurs contraintes en matière de capacité par rapport aux risques liés à l'intégrité et attribuent les responsabilités en conséquence (encadré 2.2). Au minimum, des processus spécifiques de gestion des conflits d'intérêts et des fonctions de contrôle interne de base devraient être mis en place. Étant donné que des fonctions supplémentaires peuvent exiger des ressources considérables pour fonctionner dans chaque municipalité, il peut être judicieux d'attribuer certaines fonctions d'intégrité au niveau régional ou national. Par exemple, un mécanisme de lancement d'alerte déjà existant au niveau régional pourrait également couvrir les gouvernements locaux. Le recours à des réseaux formels et informels, tant au niveau horizontal que vertical, peut également aider à déterminer la répartition des responsabilités (voir section 2.2.3). La considération essentielle est de veiller à ce que, quel que soit le niveau de gouvernement, les responsabilités pour les fonctions d'intégrité soient explicitement attribuées.

Encadré 2.2. Attribution des responsabilités locales en matière d'intégrité aux Pays-Bas et en France

Les exemples suivants présentent la manière dont des gouvernements locaux attribuent les fonctions d'intégrité en tenant compte de leurs attributions et de leurs moyens.

Pays-Bas

La plupart des villes et des communautés des Pays-Bas élaborent et mettent en œuvre leur propre stratégie locale d'intégrité. Dans la ville d'Amsterdam, le Bureau de l'intégrité (Bureau Integriteit - BI) est chargé de promouvoir l'intégrité auprès des hauts responsables politiques et administratifs locaux, de l'ensemble de l'administration de la ville, ainsi que des prestataires de services et des entreprises. Le mandat du BI couvre le conseil éthique et juridique, la formation, l'évaluation des risques, les procédures disciplinaires et les enquêtes en matière d'intégrité. Ce bureau est également le point de contact où les lanceurs d'alerte peuvent signaler les manquements et les violations des règles d'intégrité. Le personnel est spécialement formé pour fournir des conseils en matière d'intégrité et a généralement une grande expérience du travail au service de l'administration de la ville d'Amsterdam.

France

En France, certaines grandes villes et régions ont conçu et mis en œuvre une politique d'intégrité et des fonctions spécifiques. Depuis 2014, la Ville de Paris dispose d'une commission de déontologie chargée de la déclaration des intérêts et du patrimoine, des cadeaux et gratifications, de l'interprétation et de l'application du code de conduite, ainsi que des conseils et avis. En 2014, la ville de Strasbourg a confié un rôle similaire à un déontologue indépendant pour promouvoir l'intégrité des hauts responsables politiques et administratifs, ainsi que dans l'administration de la municipalité. Parmi les régions qui ont adopté une approche comparable, on trouve la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La révision du statut de la fonction publique de 2016 a introduit un droit au conseil déontologique dans les organes publics pour tous les agents publics, quel que soit leur statut. Les organes doivent attribuer cette responsabilité, en interne ou en externe. Cependant, il existe près de 35 000 municipalités, dont plus de 90 % comptent moins de 5 000 habitants et disposent de ressources financières et humaines plus limitées. Par conséquent, certaines des fonctions d'intégrité énumérées dans le tableau 2.1 relèvent soit de la responsabilité d'un centre de gestion local, d'un directeur général ou d'une ou plusieurs autres personnes désignées au sein de l'administration, soit d'autres acteurs du système d'intégrité lorsqu'elles ne sont pas attribuées localement.

Source : Pour les Pays-Bas, (Ville d'Amsterdam, 2019^[3]). Pour la France, (Mairie de Paris, 2018^[4]) ; (Ville de Strasbourg, 2019^[5]) ; (Gouvernement de France, 2016^[6]).

En ce qui concerne les organes du secteur public, toutes les fonctions décrites dans le tableau 2.1 ne relèveront pas de la compétence de l'organisme. Par exemple, seuls quelques organes auront pour mandat de garantir l'intégrité des élections et du financement des partis politiques, ou de mener des actions de sensibilisation à l'intégrité publique dans les écoles. Toutefois, un certain nombre de fonctions clés sont applicables à tous les organes du secteur public, quel que soit leur mandat ; elles sont identifiées dans le tableau 2.2, ainsi que le poste ou l'unité normalement responsable de leur mise en œuvre. Il convient de préciser quelle unité ou quel individu est responsable de quoi. Les ressources nécessaires devraient être affectées et les mécanismes de coopération appropriés devraient être mis en place (voir ci-dessous).

Tableau 2.2. Acteurs et rôles en matière d'intégrité au niveau de l'organisation

| Poste ou unité | Rôle en matière d'intégrité |
|---|--|
| Plus haut responsable | Responsable en dernier ressort du programme, de la mise en œuvre et de l'application des politiques d'intégrité pour l'ensemble de l'organisation Responsable de l'adhésion et de la démonstration des plus hauts niveaux d'engagement et de conduite en matière d'intégrité publique |
| Encadrement | Responsables de la mise en œuvre des politiques d'intégrité et de la promotion d'un comportement éthique au sein des unités organisationnelles dont ils sont responsables Responsables de l'adhésion et de la démonstration des plus hauts niveaux d'engagement et de conduite en matière d'intégrité publique |
| Responsable de l'intégrité Coordinateur de l'intégrité Responsable de la conformité Personnel chargé de la politique d'intégrité | Large éventail de différents types d'agents qui remplissent des rôles liés à : la conception, le soutien et le conseil, la mise en œuvre, la coopération et l'application des politiques d'intégrité |
| Audit et contrôle internes | Responsable de la mise en place d'un système de contrôle interne et d'un cadre de gestion des risques visant à réduire la vulnérabilité à la fraude et à la corruption et à garantir que les gouvernements fonctionnent de manière optimale pour offrir des programmes au profit des citoyens |
| Finance | Responsable de la prise en charge des actions vulnérables et de la transparence en matière d'achats, d'appels d'offres et de notes de frais |
| Juridique | Responsable de la formulation de la politique juridico-administrative, de la prestation de conseils fondés sur la législation en vigueur et de la rédaction des règles relatives aux délégations et aux mandats, et de l'application d'un prisme d'intégrité visant à garantir la conformité des politiques aux normes d'intégrité |
| Gestion des ressources humaines | Responsable de l'établissement de procédures et de la prestation de conseils concernant le recrutement et la sélection, les descriptions de poste, les entretiens de performance et d'évaluation, la discipline, les sanctions et la culture organisationnelle, et de l'application d'un prisme d'intégrité visant à garantir la conformité des processus aux normes d'intégrité |
| Communication / Information | Responsable de la communication concernant les normes et procédures d'intégrité |
| Sécurité / TIC | Responsable de la mise en place de la sécurité physique et des TIC |
| Conseiller confidentiel | Responsable de conseiller et d'accompagner les employés dans le processus de signalement interne en cas de suspicion de violation de l'intégrité |

Source : Adapté de (Hoekstra, 2015^[7]).

2.2.2. Des attributions et des moyens adéquats sont en place pour assumer des responsabilités organisationnelles

Pour remplir ses fonctions, chaque composante du système d'intégrité nécessite des ressources financières, techniques et humaines suffisantes et à la hauteur de son mandat, ainsi que les capacités appropriées pour assumer ses responsabilités.

Adopter une perspective systémique implique que la réduction des ressources d'une partie du système en dessous d'un niveau suffisant pour assurer l'efficacité des opérations non seulement entravera la capacité de cette fonction particulière à remplir son mandat, mais aura probablement des retombées sur l'ensemble du système, affectant la réalisation globale des objectifs escomptés. Une deuxième considération est la nécessité de veiller à ce que tous les acteurs disposent de ressources affectées à la coopération, notamment en s'associant avec d'autres, en assistant aux réunions des comités et en contribuant à des bases de données communes. Lorsque les ressources sont limitées, une tendance à les concentrer sur la réalisation d'une prestation opérationnelle verticale plutôt que sur un travail collaboratif horizontal émerge. Cela peut renforcer le cloisonnement et entraîner une fragmentation ou des lacunes dans le système d'intégrité.

Pour mettre en œuvre efficacement les politiques d'intégrité au niveau organisationnel, les organisations publiques doivent également veiller à ce que leur gestion des ressources humaines soit moderne et axée sur l'apport d'une expertise au plus près de leurs besoins. À mesure que les compétences liées à l'intégrité deviennent de plus en plus spécialisées, techniques et numériques (d'une formation juridique aux techniques d'enquête, en passant par l'informatique, la gestion publique, la comptabilité, les finances, les connaissances sectorielles, les fonctions de soutien, etc.), les règles encadrant l'emploi de la main d'œuvre doivent également évoluer. Étant donné la rareté d'un grand nombre des compétences requises au sein des organes publics de promotion de l'intégrité, plusieurs approches peuvent être utilisées pour en tirer le meilleur parti, notamment les suivantes :

- Des *viviers de talents* peuvent être créés de manière centralisée et utilisés pour aider différentes organisations à accéder à des compétences dont elles ne pourraient peut-être pas disposer de manière permanente.
- Des *programmes de rotation* peuvent être établis entre les différents acteurs du système, en échangeant systématiquement les employés pour des périodes spécifiques entre, par exemple, différents bureaux locaux chargés de l'intégrité publique. En même temps, un certain degré de stabilité et de sécurité de l'emploi est important pour développer les connaissances et l'expertise et réduire la courbe d'apprentissage en matière de coordination entre les organes.
- La *formation* et le *développement continu et tout au long de la vie* peuvent être priorités (pour en savoir plus, voir le chapitre 8).
- *Surveiller* la qualité et la quantité des ressources humaines pour les systèmes d'intégrité à tous les niveaux de l'administration afin d'identifier les goulets d'étranglement et les possibilités d'amélioration.

2.2.3. Des mécanismes de coopération horizontale et verticale sont établis et efficaces

En ce qui concerne la coopération entre les différents acteurs institutionnels quant aux responsabilités, le principal défi consiste à veiller à ce que chacun, quel que soit son niveau d'indépendance, œuvre pour la réalisation d'un objectif commun et partagé afin de garantir l'impact des politiques d'intégrité. En outre, la coopération entre les acteurs responsables de divers instruments et fonctions d'intégrité favorise l'identification de synergies et contribue donc à éviter les chevauchements ou les lacunes (OCDE, 2009^[21]). L'accent est mis sur la nécessité de « maximiser les avantages politiques et opérationnels des multiples organes liés à l'intégrité, tout en évitant les pires risques liés à la prise de décisions ad hoc, les lacunes juridictionnelles, les déséquilibres entre les stratégies d'intégrité positives et coercitives, la concurrence

potentiellement déloyale, les conflits négatifs et la confusion aux yeux des citoyens et des utilisateurs finaux » (Sampford, Smith et Brown, 2005^[8]).

La coopération verticale entre les différents niveaux du gouvernement et la coopération horizontale entre les ministères exécutifs, les agences et les unités fonctionnelles sont essentielles pour intégrer les politiques d'intégrité (encadré 2.3). Ces mécanismes de coopération peuvent se développer de deux manières (bien qu'il puisse exister une zone grise dans laquelle un outil pourrait appartenir aux deux catégories) :

- Officiellement, grâce à des structures et des procédures créées dans le but explicite d'assurer la coopération au sein d'un système d'intégrité. Cela peut être le cas lorsqu'une agence conjointe est créée ; lorsqu'une commission est créée pour réunir les différents acteurs du système ; ou lorsqu'un bureau d'intégrité est établi dans les ministères ou organes.
- De manière informelle et volontaire, via des réseaux d'intégrité, des groupes de travail ad hoc ou d'autres initiatives ascendantes telles que des plateformes en ligne pour la gestion des connaissances.

Encadré 2.3. Les mécanismes de coopération formels et informels au Canada

Au Canada, l'organisme central, le Secrétariat du Conseil du Trésor, anime deux réseaux de praticiens :

- le Réseau interministériel des valeurs et de l'éthique
- le Groupe des cadres supérieurs pour la divulgation interne (lancement d'alerte).

Ces réseaux de praticiens se réunissent régulièrement et bénéficient mutuellement du partage des bonnes pratiques et des enseignements tirés.

Les communautés et leurs échanges réguliers fournissent au Secrétariat du Conseil du Trésor un moyen informel de se tenir informé des nouveaux enjeux et de l'évolution des défis. Leur contribution peut également aider à façonner les politiques d'intégrité ainsi que les activités de sensibilisation et de communication du Secrétariat.

Source : Adapté de données communiquées par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

La portée et l'approche de la coopération varieront en fonction du contexte spécifique de la manière dont les gouvernements gèrent l'intégrité publique et du système de gouvernance dans lequel l'intégrité est ancrée. Une première question à laquelle répondre peut être « La coopération, pour quoi faire ? », car différentes fonctions peuvent nécessiter des approches différentes. La seconde serait « La coopération entre qui ? » - en particulier lorsqu'on examine les fonctions essentielles par rapport aux fonctions complémentaires, qui peuvent également nécessiter des approches différentes (OCDE, 2009^[21]). Par exemple, la coopération entre des fonctions essentielles peut nécessiter une approche plus lourde et plus formalisée, tandis que celle entre des fonctions complémentaires peut être moins régulière et donc nécessiter un recours à des mécanismes informels.

Les gouvernements peuvent utiliser divers mécanismes pour garantir la coopération :

- des mécanismes formels pour assurer la cohérence des décisions et permettre le soutien, la communication et le partage d'informations ;
- des mécanismes informels pour permettre un échange et un soutien horizontaux ;
- des mécanismes adaptés aux niveaux national et infranational, conformément au cadre de gouvernance du pays.

Des mécanismes formels pour assurer la cohérence des décisions et permettre le soutien, la communication et le partage d'informations

La coopération au sein d'un système d'intégrité dépendra en partie des dispositions juridiques et de gouvernance mises en place pour le gérer. Une considération particulière est apportée à la centralisation de la fonction de coopération. Dans de nombreux pays, cette fonction occupe une position visible et centrale au sein du gouvernement pour signaler son importance, par exemple rattachée au bureau de la présidence ou au conseil des ministres. Dans d'autres pays, la fonction peut être assurée par un organe indépendant tel qu'un organe d'intégrité ou une institution supérieure de contrôle. Quel que soit le lieu, ce rôle requiert un certain degré d'influence et d'autorité ainsi que des relations hiérarchiques claires avec les autres organes individuels.

Un comité distinct peut également être créé, reposant sur des attributions et des moyens adéquats. Un comité peut comprendre des représentants issus des principaux organismes de lutte contre la corruption, des ministères clés, d'autres branches du gouvernement et de la société civile. Par exemple, la Corée dispose d'un organe de coordination de la politique de lutte contre la corruption composé de représentants de dix agences gouvernementales (ministères et organes de contrôle) afin d'assurer la communication entre leurs institutions. Un autre exemple se trouve au Mexique, où le système national de lutte contre la corruption principal fait intervenir un large éventail d'acteurs dans l'ensemble du gouvernement et comprend des outils de communication et des mécanismes de partage de l'information (voir *Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public au Mexique* (OCDE, 2017^[9]) pour une présentation détaillée).

En outre, la coopération nécessite des outils de communication efficaces et le partage d'informations clés entre les organes. Les personnes chargées de la coopération peuvent mettre en œuvre des stratégies de communication pour s'assurer que tous les acteurs du système (y compris le secteur privé et la société civile) sont informés des politiques d'intégrité en place. Le recours régulier à une stratégie de communication peut également renforcer l'engagement de l'encadrement de l'administration et maintenir une coopération continue. De même, des portails et des bases de données administratives en ligne peuvent être utilisés pour partager des informations entre organes, ce qui renforce le potentiel de coopération efficace. Les bases de données administratives interopérables permettent aux organes publics d'échanger des informations actualisées, de renforcer les vérifications croisées et d'automatiser les alertes (telles que les conflits d'intérêts potentiels, les omissions dans les déclarations, les risques et la fraude). Par exemple, dans certains pays, des bases de données interopérables peuvent être utilisées pour recouper les données de l'administration fiscale avec les déclarations d'intérêts et de patrimoine, facilitant ainsi la détection d'éventuelles omissions dans les déclarations ou de conflits d'intérêts.

Des mécanismes informels pour permettre un échange et un soutien horizontaux

Entre ministères, que ce soit au niveau national ou infranational, les mécanismes de coopération informelle peuvent prendre la forme de réseaux d'intégrité dans lesquels des cadres ou des employés sont désignés comme participants (voir les exemples de la Suède et de l'Allemagne dans l'encadré 2.4). Ces réseaux disposent rarement de capacités décisionnelles, mais ils peuvent contribuer à renforcer l'efficacité des systèmes d'intégrité en partageant les bonnes pratiques, les informations et les enseignements tirés. En outre, ils peuvent veiller à ce que l'intégrité reste à l'ordre du jour des institutions du secteur public. Ces mécanismes informels peuvent toutefois nécessiter un certain degré de soutien formel pour garantir leur bon fonctionnement (voir l'exemple de l'Autriche dans l'encadré 2.4).

Encadré 2.4. Réseaux d'intégrité en Autriche, en Allemagne et en Suède

Le réseau autrichien des agents d'intégrité

Afin d'intégrer l'intégrité dans le secteur public, l'Autriche a créé le Réseau des agents d'intégrité, qui vise à placer des agents d'intégrité dans diverses institutions fédérales (par exemple, les ministères). Parmi les tâches effectuées par ces agents, on peut citer :

- fournir des services de conseil aux employés et aux hauts responsables publics
- diffuser les informations relatives à l'intégrité et la sensibilisation
- fournir des formations
- analyser les risques de corruption
- collaborer et partager les expériences
- servir de point de contact pour les questions liées à la conformité aux règles.

Le Bureau fédéral de lutte contre la corruption est chargé de gérer le réseau, de produire et de collecter l'expertise sur le thème de l'intégrité, et de fournir une formation de base et le matériel de formation aux agents.

Le réseau allemand de personnes à contacter pour la prévention de la corruption

En Allemagne, le principal ministère fédéral chargé de la prévention de la corruption et de l'intégrité est le ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire. La prévention de la corruption n'impliquant pas de rôle de contrôle sur les autres ministères, la coopération est essentielle pour parvenir à une compréhension commune des politiques d'intégrité et des normes détaillées pour leur mise en œuvre.

Pour l'administration fédérale allemande, le règlement intérieur commun des ministères fédéraux régit (entre autres choses) la coopération au sein du gouvernement fédéral. L'article 19 stipule que « pour les questions touchant aux attributions de plusieurs ministères fédéraux, ces ministères travailleront ensemble pour faire en sorte que le gouvernement fédéral s'exprime et agisse de manière cohérente ».

Concrètement, la coopération se fait par le biais d'un réseau de personnes à contacter pour la prévention de la corruption qui se réunit fréquemment. Le réseau élabore également des lignes directrices, des manuels et des recommandations pour la mise en œuvre de la directive du gouvernement fédéral concernant la prévention de la corruption dans l'administration fédérale.

Le Réseau contre la corruption pour les agences d'État suédoises

L'Agence suédoise pour la gestion publique héberge le Réseau contre la corruption des agences d'État suédoises. Les délégués participant au réseau comprennent des chefs de services administratifs et des chefs de services juridiques. Le réseau se réunit quatre fois par an, et chaque réunion rassemble généralement près de 100 agences.

L'objectif du réseau est de partager des expériences, de découvrir de bons exemples et de participer à la production de manuels, de rapports et d'autres publications de l'Agence suédoise pour la gestion publique sur les mesures de lutte contre la corruption, le contrôle interne et l'efficacité.

Source : (IBN, 2020^[10]) ; Allemagne : informations fournies par le ministère de l'Intérieur ; Suède : informations fournies par l'Agence suédoise pour la gestion publique.

Le soutien formel à ces réseaux offre une visibilité, renforce la légitimité de la fonction de conseiller en éthique et soutient l'activité du réseau. Par exemple, le Département de la fonction publique polonaise préside et soutient l'activité d'un réseau de conseillers en éthique et en intégrité. Ce soutien a contribué à promouvoir et à faire connaître le rôle des conseillers en éthique (la nomination d'un conseiller en éthique n'est pas obligatoire dans la fonction publique polonaise), et a permis d'identifier le besoin de fournir des conseils éthiques et des mécanismes de consultation au sein des bureaux du secteur public. En conséquence, les nominations de conseillers en éthique au sein des administrations gouvernementales ont augmenté.

D'autres mécanismes tels que les ateliers, les forums et les stratégies de communication communes peuvent également soutenir la collaboration informelle entre les organisations :

- Les *ateliers* peuvent développer des outils et des instruments pratiques. Lorsqu'un outil peut être appliqué au sein de plusieurs organisations, il est logique de partager ce développement afin de promouvoir l'efficacité et les points communs.
- Les *viviers* permettent de mutualiser les compétences rares qui peuvent être partagées entre les organisations participantes. Par exemple, les enquêteurs, les formateurs ou les conseillers en matière d'intégrité peuvent être répartis entre plusieurs petites organisations qui n'ont pas la capacité d'employer elles-mêmes de tels experts.
- Les *forums* sont des lieux où les agents responsables de l'intégrité de diverses organisations peuvent se réunir et partager leurs connaissances, leurs expériences et les leçons apprises. Ces réunions peuvent se tenir en personne ou dans un environnement virtuel.
- Le « *mégaphone* » est utilisé lorsque des organisations s'associent pour communiquer avec le public et/ou au niveau politique afin d'influencer la conception de la politique d'intégrité. Ensemble, les organisations peuvent s'exprimer d'une voix plus forte et plus persuasive lorsque le moment vient d'influencer l'opinion (Hoekstra, 2015^[7]).

Des mécanismes adaptés aux niveaux national et infranational, en accord avec le cadre de gouvernance du pays

Les régions et les municipalités sont souvent diverses, avec des cultures, des niveaux de développement socio-économique, des niveaux et des problèmes de corruption différents. Cette diversité peut se traduire par des politiques d'intégrité différentes au niveau national, ainsi que d'une région à l'autre. S'il n'est pas nécessaire de procéder à une harmonisation, il est néanmoins souhaitable d'éviter les lacunes et les incohérences. Pour surmonter les incohérences, les gouvernements peuvent attribuer des responsabilités claires en matière de politiques d'intégrité, et veiller à ce que des lignes de communication ouvertes et des mesures de coopération soient en place. Les mécanismes de mise en cohérence varieront en fonction des systèmes de gouvernance mis en place par le pays concerné.

Dans les États fédéraux, le gouvernement fédéral a rarement compétence en matière d'intégrité publique au sein des gouvernements infranationaux. Dans ce cas, l'évolution vers une harmonisation des normes peut reposer sur la coopération volontaire et le partage d'informations. Les pays fédéraux peuvent s'appuyer sur des réunions régulières d'un comité ou d'une commission d'intégrité, formelle ou informelle, pour promouvoir l'échange d'informations et soutenir la cohérence des normes d'intégrité (encadré 2.5). Ces mécanismes de coopération visent à garantir la cohérence des systèmes d'intégrité au niveau infranational avec le niveau national, tout en répondant aux spécificités du niveau infranational.

Encadré 2.5. Mécanismes de coopération dans les pays fédéraux

Les exemples suivants, en Belgique et au Canada, donnent un aperçu de la façon dont le gouvernement fédéral soutient la coopération informelle entre lui et les gouvernements régionaux.

Belgique – Comité de consultation

En Belgique, un comité de consultation a été créé au sein de la Chancellerie du Premier ministre pour discuter des questions de bonne gouvernance nécessitant une coopération entre les différents niveaux de gouvernement. Le comité, qui se réunit une fois par mois, est composé des ministres du gouvernement fédéral et des ministres des gouvernements des communautés et des régions. Le secrétariat du comité de consultation est responsable des tâches administratives et logistiques du comité, telles que la préparation et l'envoi des ordres du jour des réunions, l'organisation des réunions et la diffusion des résultats des décisions prises. Le secrétariat supervise également le processus de suivi des accords de coopération entre les différentes entités et publie les accords de coopération impliquant le gouvernement fédéral.

Canada – Réseau canadien des commissaires aux conflits d'intérêts

Le Réseau canadien des commissaires aux conflits d'intérêts (CCOIN) a été créé en 1992 pour officialiser et renforcer les contacts entre les différents niveaux de gouvernement concernant la politique en matière de conflits d'intérêts. Les commissaires de chacune des dix provinces et des trois territoires, aux côtés de deux commissaires du gouvernement fédéral représentant les membres du parlement et du sénat, se réunissent chaque année pour diffuser les politiques et les documents connexes, échanger les meilleures pratiques et discuter des idées sur les questions d'éthique et la viabilité des politiques.

Source : (SPF Chancellerie du Premier Ministre, 2019^[11] ; Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, 2019^[12]).

Certains gouvernements centraux élaborent des lignes directrices et des instruments (tels que des codes de conduite à l'échelle du gouvernement et des règlements sur les conflits d'intérêts) qui sont utilisés pour aider les autres niveaux de gouvernement à interpréter ces dispositions et à les mettre en œuvre. Le cadre juridique peut également être utilisé pour désigner explicitement des mécanismes de coopération afin de combler les lacunes qui pourraient apparaître. Dans ces cas, les gouvernements centraux peuvent être mandatés pour fournir des conseils sur la manière d'établir des commissions infranationales, des mesures de communication entre les niveaux national et infranational, et des outils pour soutenir la cohérence entre les stratégies d'intégrité infranationales (encadré 2.6). L'objectif de ces mesures n'est pas d'appliquer une approche « unique », mais plutôt de soutenir les niveaux de gouvernement infranationaux dans la mise en œuvre de politiques d'intégrité qui soient cohérentes et homogènes pour les individus, quelle que soit la région.

Encadré 2.6. Commissions régionales de moralisation en Colombie

Chaque département de Colombie a mis en place une Commission régionale de moralisation (Comisión Regional de Moralización, ou CRM), chargée de soutenir la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption, ainsi que de partager des informations et de coordonner les initiatives locales entre les organes impliqués dans la prévention, les enquêtes et la répression de la corruption.

Les CRM sont composées des représentants régionaux du bureau du procureur général, du bureau de l'inspecteur du Trésor colombien, du conseil de section du pouvoir judiciaire et du bureau des inspecteurs du Trésor départemental, municipal et de district. Selon la loi 1474 de 2011, la participation à ces réunions mensuelles est obligatoire et ne peut être déléguée. En outre, d'autres entités peuvent être appelées à siéger au sein de la commission régionale de moralisation, si cela est jugé nécessaire, à savoir : le bureau du médiateur, les représentants municipaux, les forces de police technique spécialisées, le gouverneur et le président de l'assemblée départementale. Afin de promouvoir la participation des citoyens et le contrôle social sur les CRM, au moins une réunion trimestrielle doit être organisée avec les organisations de la société civile afin de traiter et d'aborder leurs demandes, préoccupations, plaintes et réclamations.

La cohérence entre les départements est favorisée par un ensemble de directives élaborées par la Commission nationale de moralisation (Comisión Nacional de Moralización, ou CNM), complétées par des documents types que les CRM peuvent utiliser pour réaliser leurs plans d'action. Il s'agit notamment du règlement interne, du rapport de gestion semestriel et de la liste de présence. Ces directives contiennent également un aperçu des principaux défis et des bonnes pratiques des CRM.

Source : Loi colombienne 1474 de 2011 ; Directives opérationnelles pour les Commissions régionales de moralisation en Colombie (en espagnol), www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/lineamientosCRM/Cartilla_CRM.pdf (consultées le 3 février 2020).

2.3. Défis

Le principal défi associé à l'attribution de responsabilités claires en matière d'intégrité consiste à favoriser la cohérence globale et la mise en œuvre du système d'intégrité. Renforcer la cohérence requiert de veiller à ce que les responsabilités ne se chevauchent pas, ne soient pas fragmentées et ne restent pas lettre morte. Pour relever ce défi, des mécanismes de coopération verticale et horizontale et l'attribution de moyens sont nécessaires, comme indiqué dans les sections 2.2.3 et 2.2.2, respectivement. Des mécanismes de supervision pour identifier les lacunes éventuelles doivent également être mis en place, ce qui est examiné plus en détail au chapitre 12. Si les mécanismes de coopération permettent de relever les défis liés aux responsabilités, ils présentent également des difficultés, dont les plus notables sont le cloisonnement et la concurrence entre les entités.

2.3.1. Le cloisonnement ancré

Le cloisonnement peut représenter un danger pour de nombreuses organisations publiques. Un certain nombre de facteurs peuvent contribuer à favoriser le cloisonnement, dont les structures hiérarchiques, l'accent mis sur les domaines politiques clés et le mode de mise en œuvre (par exemple, les penseurs, les planificateurs, les acteurs). Le cloisonnement n'est pas toujours problématique ; il peut favoriser l'efficacité et l'optimisation des processus et contribuer au développement de l'expertise de base (Riberio, Giacoman et Trantham, 2016^[13]). Cependant, il devient problématique lorsqu'il empêche des unités ou

des organes de collaborer entre plusieurs domaines fonctionnels pour traiter efficacement certains domaines de politiques publiques transversaux, tels que l'intégrité publique.

Pour relever les défis liés au cloisonnement, les gouvernements peuvent prendre un certain nombre de mesures. Une approche stratégique qui définit les objectifs d'intégrité publique de l'organisme ou du gouvernement, avec des résultats et des responsabilités attribuées, aide à identifier les cas de cloisonnement potentiel, tout en incitant les unités ou les organisations à coopérer dans le cadre de leurs activités et à formuler des objectifs communs. En outre, la création de réseaux de coopération formels et informels peut contribuer à renforcer la collaboration entre les différents organes et à accroître les possibilités de coopération. Des exemples de communautés formelles et informelles, de réseaux et de mécanismes de coopération sont examinés dans les encadrés 2.3, 2.4 et 2.5, respectivement. Cependant, les gouvernements peuvent également envisager d'utiliser des outils d'échange d'informations. Ceux-ci peuvent être formels ou informels, y compris des discussions et des échanges d'expériences informels, des protocoles d'accord et des bases de données interopérables qui permettent aux administrations de vérifier par recoupement les données disponibles dans le secteur public. Les avantages résultant des mécanismes de coopération comprennent l'augmentation de l'efficacité des procédures par la mise en commun des ressources et le partage des informations, ainsi que l'accroissement des échanges de connaissances.

2.3.2. La concurrence entre entités

La concurrence est un deuxième défi qui affaiblit la coopération. La concurrence peut être comprise comme une situation où les organes se font concurrence pour des ressources limitées, ou comme une situation basée sur la comparaison sociale – c'est-à-dire un besoin de surpasser ses pairs (Wang, Wang et Liu, 2018^[14]). Une saine concurrence présente plusieurs avantages, notamment l'innovation et l'amélioration de l'efficacité. Toutefois, elle peut nuire aux résultats des politiques menées ainsi qu'à la coopération.

Il est donc essentiel de trouver un juste équilibre en matière de concurrence pour aider les organisations publiques à coopérer entre elles, tout en recherchant des innovations et des gains d'efficacité. Le maintien de la coopération exige un équilibre entre les coûts et les avantages, dans lequel la valeur retirée grâce à la coopération par les organes est supérieure aux coûts (Stewart, 2015^[15]). Toutefois, une coopération efficace sur le long terme peut conduire à une complaisance qui l'affaiblit. S'il est impossible de garantir la coopération à long terme, le fait de trouver les bons avantages peut grandement la soutenir ; en revanche, si les incitations à coopérer sont trop nombreuses, la défection est encouragée (Stewart, 2015^[15]). Pour certains pays, la réduction de la concurrence entre les entités repose sur le renforcement de la coordination administrative. En France, l'Agence française anticorruption contribue à la coordination administrative, à la centralisation et à la diffusion d'informations pour aider à prévenir et détecter les actes de corruption, le trafic d'influence, l'extorsion, la prise illégale d'intérêt, le détournement de fonds et le favoritisme. L'agence conclut des accords de coopération et des protocoles d'accord avec d'autres entités publiques impliquées dans la lutte contre la corruption, officialisant les relations de coopération entre les entités et clarifiant leurs champs d'action respectifs. Cela a contribué à faciliter et à favoriser l'échange d'informations et les synergies.

Références

- Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2019), *Canadian Conflict of Interest Network*, [12]
<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/WhatWeDo/Pages/CCOIN.aspx> (consulté le 18 septembre 2019).
- Gouvernement de France (2016), *LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* | Legifrance, [6]
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id> (consulté le 11 septembre 2019).
- Hoekstra, A. (2015), « Institutionalizing Integrity Management », dans *Ethics in Public Policy and Management*, Routledge, <http://dx.doi.org/10.4324/9781315856865-9>. [7]
- IBN (2020), *Integritätsbeauftragten-Netzwerk*, <https://integritytaet.info/> (consulté le 18 septembre 2019). [10]
- Mairie de Paris (2018), *La commission de déontologie des élu·e·s du Conseil - Ville de Paris*, [4]
<https://www.paris.fr/pages/la-commission-de-deontologie-des-elue-s-du-conseil-de-paris-3167/#autres-cas-de-saisine> (consulté le 11 septembre 2019).
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, [9]
 OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>.
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, <https://www.researchgate.net/publication/281280788>. [2]
- Riberio, F., A. Giacomani et M. Trantham (2016), *Dealing with market disruption & Seven strategies for breaking down silos*, PwC, [13]
<https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/reports/dealing-with-market-disruption.pdf> (consulté le 11 septembre 2019).
- Sampford, C., R. Smith et A. Brown (2005), « From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64/2, pp. 96-108, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x>. [8]
- SPF Chancellerie du Premier Ministre (2019), « *Directorate-General for Secretariats and Coordination* », <https://chancellerie.belgium.be/en/organisation/directorate-general-secretariats-and-coordination> (consulté le 18 septembre 2019). [11]
- Stewart, A. (2015), *Why do we cooperate?*, World Economic Forum, [15]
<https://www.weforum.org/agenda/2015/03/why-do-we-cooperate/> (consulté le 11 septembre 2019).

- Ville d'Amsterdam (2019), *Bureau Integriteit - Gemeente Amsterdam*, [3]
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-integriteit/> (consulté le 11 septembre 2019).
- Ville de Strasbourg (2019), *Charte de déontologie | Strasbourg.eu*, [5]
<https://www.strasbourg.eu/charte-deontologie> (consulté le 11 septembre 2019).
- Wang, H., L. Wang et C. Liu (2018), « Employee Competitive Attitude and Competitive Behavior Promote Job-Crafting and Performance: A Two-Component Dynamic Model. », *Frontiers in psychology*, vol. 9, p. 2223, <http://dx.doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02223>. [14]

3

Stratégie

Ce chapitre commente le principe de stratégie figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment développer une approche stratégique de l'intégrité publique fondée sur des preuves dans le but d'atténuer les risques liés à l'intégrité publique. Il est centré sur une approche basée sur les risques pour fixer des objectifs et des priorités stratégiques pour le système d'intégrité publique ; développer des points de référence et des indicateurs ; et collecter des données pertinentes sur la mise en œuvre, les performances et l'efficacité du système. Il aborde en outre les difficultés pour les stratégies d'intégrité à trouver un équilibre entre les approches fondées sur des règles et celles fondées sur des valeurs.

3.1. Pourquoi une stratégie ?

Une stratégie pour l'intégrité publique est essentielle pour soutenir un système d'intégrité cohérent et complet. Elle n'est toutefois pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre un objectif. Le processus d'élaboration de cette stratégie est donc aussi important que la stratégie elle-même. Un processus d'élaboration de stratégie inclusif et rigoureux peut contribuer à sélectionner des objectifs stratégiques pertinents, significatifs pour les citoyens et les entreprises ; à établir des priorités et à séquencer les actions de manière ouverte pour traiter les risques d'intégrité les plus cruciaux ; et à fournir les données factuelles nécessaires pour les interventions les plus rentables et susceptibles d'avoir le plus grand impact. Les stratégies sont également un moyen de démontrer l'engagement et peuvent contribuer à établir les responsabilités institutionnelles. Toutefois, si les stratégies ne débouchent pas sur des gains visibles – par exemple, en raison d'une mise en œuvre inadéquate – elles peuvent finir par, au mieux, perdre de leur pertinence et, au pire, éroder la confiance du public dans les autorités nationales.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents devraient « élaborer une approche stratégique concernant le secteur public fondée sur des données factuelles et destinée à atténuer les risques en matière d'intégrité publique, notamment :

- a. en fixant des objectifs et des priorités stratégiques pour le système d'intégrité publique qui reposent sur une approche des violations des normes d'intégrité publique axée sur les risques, et tenant compte des facteurs qui jouent un rôle dans l'efficacité des politiques d'intégrité publique ;
- b. en élaborant des éléments de référence et des indicateurs et en recueillant des données fiables et pertinentes en ce qui concerne le niveau de mise en œuvre, de performance et d'efficacité générale du système d'intégrité publique » (OCDE, 2017^[11]).

3.2. Qu'est-ce qu'une stratégie ?

En substance, une approche stratégique de l'intégrité publique est une approche formalisée et appliquée à travers des procédures gouvernementales existantes pour l'élaboration de stratégies en consultation avec les parties prenantes concernées. Elle est fondée sur des données factuelles, adopte une perspective systémique, et est concentrée sur les principaux risques liés à l'intégrité. Pour favoriser les conditions d'un comportement plus éthique, les stratégies d'intégrité équilibrent de plus en plus les approches fondées sur des valeurs et celles fondées sur des règles. Une approche globale peut déboucher sur l'intégration de nombreux objectifs stratégiques visant à réduire les risques liés à l'intégrité dans les stratégies gouvernementales existantes. Certains pays optent pour une stratégie nationale unique en matière d'intégrité ou de lutte contre la corruption, bien qu'une approche stratégique ne nécessite pas de document de stratégie unique. Quelle que soit sa forme, une approche stratégique de l'intégrité publique contient tous les éléments suivants :

- l'analyse des problèmes : identification, analyse et atténuation des risques
- la conception de la stratégie : la hiérarchisation des objectifs, la consultation et la coordination des politiques
- l'élaboration d'indicateurs avec des bases de référence, des jalons et des objectifs
- la rédaction du plan d'action, la répartition des responsabilités et le calcul des coûts des activités
- la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et la communication des résultats du suivi et de l'évaluation, y compris l'évaluation préalable à la mise en œuvre.

3.2.1. Analyse des problèmes : identification, analyse et atténuation des risques

L'approche basée sur les risques a des répercussions dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies. Elle met notamment l'accent sur une étape d'analyse des problèmes qui permet d'identifier et d'analyser les risques liés à l'intégrité les plus préjudiciables à l'intégrité publique. Cette approche repose sur la prise de conscience que tous les problèmes ne peuvent pas être traités de façon simultanée et qu'il est donc nécessaire de les hiérarchiser. Une base de données solide permet de choisir, en toute connaissance de cause, les objectifs stratégiques qui doivent être privilégiés.

Comme le processus d'analyse des problèmes comprend l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques, il s'inspire du processus d'évaluation des risques abordé au chapitre 10, qui traite de la gestion des risques. Les deux processus ne sont cependant pas identiques. La gestion des risques a une orientation technique ; elle permet de concevoir et d'adapter les contrôles pour aborder les risques pour l'intégrité publique. La phase d'analyse des problèmes consiste à utiliser les résultats du processus d'évaluation des risques pour informer une stratégie d'intégrité aux niveaux national, infranational, sectoriel ou organisationnel. Un processus d'analyse des problèmes pourrait aussi raisonnablement aborder les risques pour l'ensemble du gouvernement ou de la société, et identifier des stratégies d'atténuation pertinentes dans ces domaines.

Ainsi, la phase d'analyse des problèmes peut s'inspirer des éléments clés de la gestion des risques – à savoir le processus d'évaluation des risques, dont l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques :

- *l'identification des risques* – identification des types de risques liés à l'intégrité (corruption, népotisme, absentéisme, conflits d'intérêts, fraude à la passation des marchés publics, etc.) dans un processus ou un système donné, sur la base d'une modélisation des risques
- *l'analyse des risques* – estimation de la probabilité et de l'impact de chaque risque, entre autres facteurs
- *l'atténuation des risques* – la mise en œuvre, sur la base des résultats de l'analyse des risques, de mesures pour traiter le risque ainsi que leur suivi et leur évaluation.

La phase d'analyse des problèmes vise à identifier les problèmes et leurs causes, ainsi que les défis et les possibilités de réforme. Au minimum, elle identifie des types spécifiques de manquements à l'intégrité pertinents, les acteurs susceptibles d'être impliqués ainsi que la probabilité et l'impact attendus si le risque se concrétise. L'analyse des problèmes permet de sélectionner les mesures d'atténuation des risques (activités) les plus efficaces plus tard, lorsque la stratégie et son plan d'action auront été élaborés.

De nombreuses méthodes et techniques disponibles pour l'analyse des problèmes exigent beaucoup de temps et de ressources et peuvent nécessiter des compétences spécialisées. Dans un premier temps, l'équipe responsable doit élaborer un plan réaliste de collecte de données afin d'identifier les données factuelles de nature à le soutenir (ONU DC, 2015_[2]). Un choix essentiel au départ consiste à décider si le travail d'analyse des problèmes doit être externalisé, réalisé en interne, ou une combinaison des deux. Chaque option présente des avantages et des inconvénients, en fonction du contexte, des attributions et des compétences disponibles, et de l'envergure de l'initiative (voir tableau 3.1). Quelle que soit l'option choisie, une analyse correcte des problèmes prend du temps. Les données pertinentes sont rarement facilement accessibles, et il est également essentiel d'impliquer et de consulter les différentes parties prenantes – acteurs étatiques et non étatiques – dans la conception, la mise en œuvre et les résultats du travail analytique. C'est important du point de vue de la validité, de l'adoption et de la redevabilité.

Tableau 3.1. Avantages et limites de l'analyse des problèmes en interne par rapport à l'externalisation

| | |
|--|---|
| <p>Option 1 : L'analyse est confiée à des agents publics internes dans les ministères et les agences</p> | <p>Un groupe de travail, composé d'agents publics issus des principales institutions disposant de compétences et d'une expertise complémentaires et éventuellement d'experts externes mené par l'institution principale, peut être créé pour diriger le processus d'analyse. Une conception appropriée de l'analyse, incluant la définition des bonnes questions et sources d'information afin de pouvoir réaliser une évaluation impartiale et informative, est la clé du succès de l'analyse interne.</p> <p><i>Avantages</i> : une meilleure connaissance interne des problèmes ou des lacunes, le renforcement sur le terrain de l'expertise des agents publics impliqués dans le processus.</p> <p><i>Limites</i> : plus chronophage (les agents publics ont généralement d'autres tâches à accomplir en plus de l'analyse), moins de possibilités d'appliquer des méthodes d'analyse sophistiquées, plus grand risque de partialité.</p> |
| <p>Option 2 : L'analyse est externalisée</p> | <p>Un prestataire de services externe est engagé pour effectuer l'analyse. Le ministère ou l'agence doit élaborer un cadre de référence pour bien cibler le champ d'application et définir la méthodologie ; cela nécessite de l'expertise.</p> <p><i>Avantages</i> : possibilité d'utiliser des approches méthodologiques plus sophistiquées ou plus complexes pour obtenir des preuves plus solides dans les cas où l'expertise interne n'est pas disponible ; possibilité d'une analyse plus rapide qu'en interne.</p> <p><i>Limites</i> : moins d'appropriation interne ; information limitée sur les problèmes aigus non visibles pour un analyste externe ; nécessité des ressources financières supplémentaires ; limite le développement des compétences internes nécessaires.</p> |
| <p>Option 3 : Combinaison (l'analyse initiale est confiée aux agents publics dans les ministères et les agences)</p> | <p>Un prestataire de services externe est engagé pour effectuer une analyse plus approfondie (ou complémentaire) dans certains domaines, pour recueillir des données supplémentaires ou procéder à un examen externe afin de vérifier la qualité et les résultats de l'analyse interne. L'institution aux commandes doit élaborer un cadre de référence pour bien cibler le champ d'application et définir la méthodologie ; cela nécessite de l'expertise. Une autre solution peut consister à créer un groupe de travail mixte (agents publics, experts, OSC), dans lequel des experts préparent des documents de référence et des analyses, puis discutent et achèvent l'analyse du problème lors de réunions du groupe de travail avec les responsables publics.</p> <p><i>Avantages</i> : permet de mieux comprendre et tester la qualité de l'analyse initiale afin de s'assurer qu'aucune question essentielle n'a été omise ; permet d'utiliser des approches méthodologiques plus robustes pour obtenir des preuves plus solides.</p> <p><i>Limites</i> : demande plus de temps, de ressources financières, d'efforts de coordination; réduit les possibilités de développement des compétences en interne ; risque d'appropriation limitée par rapport à une gestion totalement en interne.</p> |

Source : (OCDE, 2018^[3]).

Les objectifs stratégiques en matière d'intégrité peuvent être énoncés dans plusieurs documents gouvernementaux émis par des autorités différentes. À ce titre, et en fonction de la structure du gouvernement, il est recommandé de mandater périodiquement un organe interinstitutionnel, par exemple un groupe de travail conjoint composé de membres des organes du gouvernement central et des institutions de contrôle concernées, afin de préparer un rapport analytique sur les risques pour l'intégrité publique. Ce rapport pourrait formuler des recommandations et identifier des priorités pour l'ensemble du système d'intégrité publique (encadré 3.1).

Encadré 3.1. Analyser les risques pour élaborer la stratégie de lutte contre la corruption au Royaume-Uni

La stratégie britannique de lutte contre la corruption pour la période 2017-2022 a été élaborée dans le cadre d'un vaste débat intergouvernemental sous l'égide de l'Unité conjointe de lutte contre la corruption (Joint Anti-Corruption Unit ou JACU) du Cabinet Office. La stratégie a été établie à partir de l'analyse directe de trois risques spécifiques pour le pays dus à la corruption : la sécurité nationale, la prospérité nationale et la confiance du public dans les institutions. L'analyse de chacun des trois risques a été menée à la fois au niveau national et en relation avec le contexte international. Ce processus a permis de définir les objectifs inscrits dans la stratégie ainsi que les mesures nationales, transnationales (par exemple, l'amélioration de l'environnement commercial international et l'intégrité du financement du développement) et infranationales (par exemple, les frontières, la défense, la police, les prisons, le sport et l'intégrité dans le secteur financier, le secteur privé et le gouvernement local) à mettre en œuvre.

Source : Adapté de (Pyman et Eastwood, 2018^[4]).

Avant de procéder à une analyse du problème, une considération supplémentaire réside dans les cadre(s) analytique(s) et sources de données à utiliser (pour un aperçu des possibilités, voir (Johnson et Soreide, 2013^[5] ; OCDE, 2019^[6] ; OCDE, 2009^[7] ; PNUD, 2015^[8] ; ONUDC, 2013^[9]). Les cadres couramment utilisés pour l'élaboration des stratégies sont par exemple l'analyse FFOM (forces, faiblesses, opportunités, menaces), PESTLE (les facteurs politiques, économiques, sociologiques, technologiques, juridiques et environnementaux) et l'analyse de causalité des problèmes (pour en savoir plus sur FFOM et PESTLE, voir (OCDE, 2018^[3])). Ces cadres sont utiles pour faciliter la réflexion au sein de l'équipe et avec les parties prenantes externes. Cependant, en l'absence de données solides, le processus peut être inclusif, mais il n'est pas fondé sur des données probantes. Les sources d'information suivantes peuvent fournir des indications utiles pour identifier et analyser les risques liés à l'intégrité :

- les enquêtes auprès des salariés, des ménages ou des entreprises
- d'autres données d'enquête, comme des enquêtes auprès des utilisateurs ou des sondages d'instituts de recherche locaux
- des données des registres publics (par exemple, des services répressifs, des institutions de contrôle, des services nationaux de statistiques)
- des documents de recherche publiés par des organisations nationales ou internationales ou des universités (par exemple, des articles, des rapports, des documents de travail, des analyses d'économie politique)
- des recherches commanditées
- les indicateurs des organisations internationales ou des instituts de recherche
- des entretiens ou des groupes de discussion avec les parties prenantes concernées
- les évaluations des risques menées par les ministères ou d'autres entités gouvernementales pour leurs propres programmes.

Toutes les sources susmentionnées peuvent être utiles pour *identifier* les risques potentiels pour l'intégrité, mais elles ne peuvent pas toutes être utilisées pour analyser l'ampleur ou l'impact des différents types de risques. Les données administratives des registres publics et les données issues d'enquêtes fiables peuvent être utilisées pour identifier et évaluer le niveau de risque, tandis que, par exemple, les discussions de groupe sont principalement utiles pour identifier les types de risques.

En Estonie, des enquêtes régulières sur l'éthique, la corruption et la confiance menées par le ministère de la Justice ont servi de base à l'élaboration de la stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2013-2020 (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Identification et évaluation des risques pour la stratégie d'intégrité en Estonie

En Estonie, le ministère de la Justice est responsable de la politique générale de lutte contre la corruption et mène régulièrement des enquêtes sur l'éthique et la confiance au sein du service public, notamment une « enquête sur la corruption parmi trois groupes cibles », à savoir les agents publics, les citoyens et les entreprises.

Diverses enquêtes ont permis d'éclairer la stratégie de lutte contre la corruption du pays pour la période 2013-20. Une enquête menée auprès des citoyens en 2016 a révélé que 9 % des Estoniens en contact avec des prestataires de soins de santé se sont vu demander un pot-de-vin, ce qui en fait le domaine d'interaction des citoyens avec le secteur public le plus exposé à la corruption.

« L'analyse de la situation » qui a précédé la stratégie d'intégrité en Estonie a également examiné les statistiques sur les crimes de corruption et une auto-évaluation des activités existantes de lutte contre la corruption.

Source : (Sööt, 2017^[10] ; Ministère de la Justice, Estonie, 2013^[11] ; Ministère de la Justice, Estonie, 2016^[12]).

Les examens réalisés par les organisations internationales peuvent également contribuer à l'analyse des problèmes et à des recommandations politiques. On peut citer, à titre d'exemple, le mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), les évaluations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, les évaluations du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (WGB) et les examens de l'intégrité de l'OCDE.

La compréhension du contexte actuel, des performances et des défis au sein d'un pays ou d'une organisation spécifique permet d'établir des priorités stratégiques dans les domaines d'action et d'identifier des objectifs réalistes. Cependant, la pratique dans le domaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption manque souvent d'un diagnostic approfondi des risques liés à l'intégrité pour éclairer la planification stratégique (ONUDC, 2015^[2] ; PNUD, 2014^[13] ; Hussmann, Hechler et Peñailillo, 2009^[14]). Il en résulte que la fixation des priorités du processus stratégique est biaisée, ce qui compromet au final l'efficacité du système d'intégrité en matière d'atténuation des risques (OCDE, 2018^[15]). En identifiant les principaux risques liés à l'intégrité lors de la phase d'analyse des problèmes, les décideurs politiques entament un processus de réflexion sur les conséquences potentielles si ces risques venaient à se matérialiser, ainsi que sur les compétences et les équipements nécessaires pour gérer ces conséquences (OCDE, 2018^[16]). Il est difficile d'élaborer une stratégie significative et réaliste sans une solide analyse des problèmes. Il est pourtant tout aussi important que le processus de conception de la stratégie tienne réellement compte des conclusions de l'analyse des problèmes et que les objectifs stratégiques soient systématiquement hiérarchisés sur la base de données probantes (OCDE, 2005^[17]).

3.2.2. Conception de la stratégie : la hiérarchisation des objectifs, la consultation et la coordination des politiques

Après avoir procédé à une analyse approfondie des problèmes, l'étape suivante consiste à élaborer la stratégie d'atténuation des risques identifiés. Le facteur clé pour choisir le type de stratégie – qu'il s'agisse d'une stratégie unique ou de l'intégration de l'intégrité dans les plans et stratégies politiques existants – consiste à garantir la cohérence entre les organisations, les politiques et les objectifs. Une stratégie unique peut plus facilement signaler un engagement, et la centralisation des efforts peut faciliter la coordination

et une approche à l'échelle du système. Toutefois, comme décrit ci-dessous, dans la pratique, les stratégies uniques sont confrontées à de multiples défis quant à leur mise en œuvre, et elles nécessitent une attention particulière et une structure institutionnelle appropriée.

D'autre part, l'intégration de l'intégrité dans les plans et stratégies politiques existants constitue également un défi. Pour être efficace, une approche stratégique de l'intégrité publique fondée sur l'intégration implique la fixation d'objectifs primaires (de premier niveau)¹ pour atténuer les risques liés à l'intégrité dans toutes les stratégies, ainsi que la garantie d'une couverture adéquate pour constituer une approche à l'échelle du système.

Quel que soit le type de document de stratégie, tout processus d'élaboration de stratégie bénéficie d'une approche systématique et inclusive pour i) identifier et hiérarchiser les objectifs et ii) consulter et coordonner les parties prenantes concernées.

Identifier et hiérarchiser les objectifs stratégiques

Qu'il s'agisse d'une stratégie unique ou d'une approche intégrée, les objectifs stratégiques sont une boussole qui guide les responsables de l'exécution de la stratégie et permettent de former des indicateurs et des cibles au regard desquels la stratégie sera évaluée. Les objectifs doivent être alignés sur la vision globale établie pour l'intégrité publique, ainsi que sur la politique sectorielle spécifique. Les objectifs stratégiques, du général au spécifique, établissent un lien direct avec les résultats de l'analyse des problèmes et s'alignent sur les indicateurs, leurs bases de référence (c'est-à-dire celles des indicateurs) et les objectifs. Les principaux risques liés à l'intégrité identifiés dans l'analyse des problèmes devraient être traités au travers d'objectifs primaires, répercutés ensuite en cascade sur des objectifs secondaires, des actions, des indicateurs, des étapes et des cibles plus spécifiques.

Généralement, une attention particulière accordée à la gestion des risques liés à l'intégrité bénéficie aux domaines suivants :

- la gestion des ressources humaines, notamment les violations des normes d'intégrité publique
- la gestion des finances publiques, notamment une réduction de la fraude et de la mauvaise gestion financière
- le contrôle interne et la gestion des risques
- la passation des marchés publics.

Outre ces domaines transversaux, une approche stratégique à l'échelle du système aura également des objectifs stratégiques primaires visant à atténuer les risques liés à l'intégrité dans les stratégies sectorielles – par exemple la santé, l'éducation, le logement, la fiscalité, les douanes et les infrastructures. Un cadre stratégique avancé dépasse le cadre du secteur public et reconnaît le rôle du secteur privé, de la société civile et des individus dans le respect des valeurs d'intégrité publique dans leurs interactions avec le secteur public, comme le stipule le principe d'une approche englobant toute la société (voir chapitre 5). L'encadré 3.3 décrit l'approche intergouvernementale de la Finlande pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption. Un cadre stratégique avancé pourrait avoir pour objectifs d'atténuer les risques en matière d'intégrité publique dans le secteur privé, les entreprises publiques, les entreprises d'État ou les partenariats public-privé, ainsi que dans les interactions avec les organisations de la société civile.

Encadré 3.3. Une approche intergouvernementale pour l'élaboration de la stratégie en Finlande

La stratégie de lutte contre la corruption en Finlande a été élaborée par un groupe intergouvernemental, qui rassemblait la police, les autorités locales et des organisations de la société civile. Six objectifs stratégiques ont été définis, puis détaillés sous la forme de treize objectifs et vingt-trois mesures de réforme spécifiques.

L'identification et la hiérarchisation des objectifs stratégiques se sont appuyées sur une cartographie des risques à large spectre et sur l'analyse des données et des statistiques de la police, du bureau du médiateur parlementaire, de l'autorité finlandaise de la concurrence et des consommateurs, de l'administration fiscale et de Transparency International Finlande. Les secteurs à haut risque identifiés sont la construction, les marchés publics et les appels d'offres, l'urbanisme, le financement politique et le mécanisme de prise de décision, le commerce extérieur et les sports.

Source : (Pyman et Eastwood, 2018^[4]).

Consultation et coordination entre les acteurs concernés

Le processus d'élaboration de la stratégie devrait garantir la participation appropriée des acteurs responsables de la mise en œuvre de toutes les parties de la stratégie. Comme évoqué au chapitre 2, différents organismes, départements, unités et individus des différentes branches du pouvoir ont des responsabilités lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les éléments d'une stratégie, et leur acceptation et leur soutien actif seront essentiels à la réussite de cette stratégie.

Lors de l'élaboration d'une stratégie impliquant différents organes, une option consiste à confier à un petit comité la responsabilité principale de la rédaction du document de stratégie et à lui accorder un degré raisonnable d'autonomie dans l'élaboration du projet ; ce comité serait composé de représentants des organismes publics concernés. Des représentants de la société civile – comme des associations professionnelles ou commerciales, des groupes de réflexion et des universités – peuvent également être invités à participer, soit en tant que membres à part entière, soit en tant qu'observateurs (encadré 3.4). L'inclusion d'un large éventail de voix dans le processus de développement peut contribuer à construire une vision commune et à accroître la légitimité de la stratégie, et donc à augmenter le soutien politique dont elle bénéficie dans la société au sens large (ONU DC, 2015^[2]). Le secteur des entreprises, les organisations de la société civile, les médias, les universitaires et le public en général peuvent apporter des contributions précieuses, non seulement au stade de l'élaboration, mais aussi pendant le suivi et l'évaluation ultérieurs de la stratégie (PNUD, 2014^[13]).

Encadré 3.4. Exemple d'implication de la société civile dans l'élaboration d'une stratégie d'intégrité et dans sa mise en œuvre aux Pays-Bas

La plateforme pour la prévention de la corruption aux Pays-Bas fournit un exemple de la manière dont les différentes parties prenantes, y compris les organisations de la société civile (OSC), peuvent être impliquées dans la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption, ainsi que dans la conception des stratégies futures. En plus des institutions publiques, des représentants des entreprises et de la société civile ont été invités. Ces représentants étaient issus de services privés d'intégrité et d'enquête, de services de gestion des risques et de la sécurité de multinationales, de l'Association des chambres de commerce, de l'Association des entreprises commerciales, de Transparency International Pays-Bas, de journalistes et du monde universitaire. Les réunions ont permis aux participants d'échanger leur expertise et leurs expériences en matière de lutte contre la corruption aux Pays-Bas, et de contribuer ensemble à la conception et à la mise en œuvre de politiques, à l'identification des risques de corruption, à la recherche et à la formation.

Source : (Centre for the Study of Democracy, 2014^[18]).

L'organe de rédaction peut être présidé par une personne ayant une stature, une légitimité et une influence politique suffisantes pour agir en tant que « champion » efficace de l'organe de rédaction et, en fin de compte, de la stratégie elle-même (ONU DC, 2015^[2]). Comme indiqué ci-dessus, la stratégie britannique de lutte contre la corruption a été élaborée par l'unité conjointe de lutte contre la corruption (JACU) du ministère de l'Intérieur, et la stratégie de lutte contre la corruption en Finlande a été développée par un groupe intergouvernemental rassemblant des membres de la police, des autorités locales et des organisations de la société civile (Pyman et Eastwood, 2018^[4]).

L'organe chargé de formuler toute stratégie contenant des objectifs relatifs à l'intégrité publique devrait envisager de consulter les organes suivants : l'autorité de lutte contre la corruption, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, l'institution centrale responsable du contrôle interne, l'institution du médiateur, la police, l'autorité chargée des marchés publics, les autorités fiscales ou douanières et l'autorité de poursuite ou l'administration judiciaire. Pour le processus de consultation publique, toutes les pièces justificatives devraient être mises à la disposition du public, y compris, par exemple, les résultats des études d'impact réglementaires ou livres blancs. Il conviendrait également de préciser comment les observations formulées par le public et les organisations ont été prises en compte dans la version finale de la stratégie, en fournissant des explications au sujet des observations qui n'ont pas été prises en compte.

La mise en œuvre de procédures établies pour les consultations intergouvernementales et publiques peut accroître l'acceptation des politiques par le public et en empêcher l'accaparement (pour en savoir plus, voir le chapitre 13). En outre, pour les stratégies relatives à l'intégrité publique, il est souvent recommandé d'encourager au maximum la participation, par exemple grâce à des réunions-débats ou à la diffusion sur les réseaux sociaux. Les stratégies peuvent être adoptées à différents niveaux du gouvernement ; cela permet d'encourager le soutien à la stratégie et d'assurer la coordination (ONU DC, 2015^[2]). Aux niveaux national et infranational (régional et municipal), chaque ministère, agence, ou autre institution aurait intérêt à préparer ses propres stratégies pour atténuer les risques liés à l'intégrité dans son domaine de responsabilité. Toutefois, la perspective systémique du principe de stratégie encourage une approche plus large, plus complète et mieux coordonnée. Dans la pratique, il est donc recommandé d'adopter des stratégies au moins au niveau du gouvernement, c'est-à-dire du conseil des ministres ou de l'organe collégial équivalent au sein de l'exécutif.

L'alignement des nouvelles stratégies sur les stratégies existantes favorise la cohérence. Par exemple, l'élaboration de la stratégie d'intégrité d'un hôpital local peut tenir compte de son contexte spécifique (nombre d'employés, situations dans lesquelles des cas de corruption se produisent, etc.), ainsi que de la stratégie d'intégrité sectorielle du ministère de la Santé ou d'une stratégie plus large de prestation de services publics adoptée au niveau du gouvernement.

3.2.3. *Élaboration d'indicateurs avec des bases de référence, des jalons et des objectifs*

Une approche stratégique nécessite également des indicateurs et l'établissement de leurs bases de référence, jalons et objectifs. Les indicateurs devraient refléter les objectifs stratégiques, dont certains peuvent faire partie du document de stratégie et d'autres du plan d'action. En tant que telle, l'élaboration d'indicateurs constitue un processus itératif qui peut contribuer à améliorer les objectifs stratégiques à différents niveaux ainsi que les activités du plan d'action.

Les indicateurs – et en particulier leurs bases de référence, jalons et cibles – sont souvent négligés dans la phase de conception de la stratégie, et développés trop tard dans le processus pour être utiles. Les personnes chargées de la mise en œuvre de la stratégie ne disposent donc pas d'une feuille de route appropriée pour savoir quels résultats concrets doivent être obtenus ni comment les obtenir. Cela complique également l'évaluation par le gouvernement et les acteurs non étatiques du niveau de réussite, des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques et des corrections nécessaires, le cas échéant.

L'objectif des indicateurs consiste à permettre la comparabilité dans le temps. Cela permet de procéder à une analyse comparative qui permet d'évaluer l'efficacité de différentes interventions dans la stratégie et dans d'autres parties du système d'intégrité publique. Dans un contexte national, ces bases de référence peuvent être établies avec une approche « avant-après », si les indicateurs sont établis et les données collectées en amont de la mise en œuvre de la stratégie, ou une approche « avec et sans » où la performance d'un groupe de comparaison est mesurée en même temps que le groupe de traitement.² Les indicateurs comparables en interne sont rares et l'évaluation comparative doit être effectuée avec diligence et en tenant compte des limites des méthodologies utilisées. Les indicateurs d'intégrité publique de l'OCDE peuvent servir d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre de l'approche stratégique, ou de source d'inspiration pour élaborer d'autres indicateurs.

Au cours de l'élaboration des indicateurs, il est particulièrement nécessaire de tenir compte des limites des « indices emblématiques » mentionnés dans l'encadré 3.5³ qui ont servi de mesures principales de la corruption et de la lutte contre la corruption. La majorité des mesures existantes s'appuient fortement sur des sources de données secondaires fondées sur des avis d'experts et ne disposent pas d'un cadre théorique ou normatif qui définisse ce que les indicateurs devraient mesurer (Oman et Arndt, 2007^[19]).

Encadré 3.5. Limites des indices comparables au niveau international

Depuis la naissance du mouvement moderne de lutte contre la corruption au début des années 1990, les gouvernements ont demandé des mesures fiables de la corruption et de la lutte contre la corruption qui puissent être comparées entre différentes juridictions et périodes. L'indice de perception de la corruption depuis 1995, l'indice des corrupteurs depuis 1999 et les indicateurs de gouvernance mondiale depuis 2002 ont joué un rôle crucial dans la sensibilisation à ce problème ; toutefois, leur niveau élevé d'agrégation, l'utilisation extensive de sources de données secondaires principalement basées sur le jugement d'experts et l'absence d'une théorie sous-jacente de ce qui fonctionne (cadre normatif) ont été critiqués par les experts, et les gouvernements les trouvent moins utiles comme indicateurs de performance. Ils se concentrent également soit sur la corruption en tant que concept vaguement défini, soit sur la probabilité de la petite corruption du point de vue des entreprises.

Les enquêtes – auprès des agents publics, des entreprises, du public ou de parties prenantes spécifiques – peuvent fournir des éléments précieux pour éclairer les politiques d'intégrité. Ils constituent un instrument de mesure qui peut être conçu pour refléter la culture et les défis d'un pays ou d'une organisation en particulier. Par exemple, selon l'enquête stratégique de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines, 16 pays membres incluent l'intégrité sur le lieu de travail dans leurs enquêtes auprès des employés (OCDE, 2017^[20]). Qu'il s'agisse d'une enquête spécifique ou d'un module intégré à une enquête existante, ces enquêtes permettent d'obtenir des informations sur les modèles de comportement corrompu, la satisfaction à l'égard des services, la confiance dans les institutions publiques et d'autres domaines connexes. Aux Pays-Bas, une enquête exhaustive auprès du personnel se trouve au cœur de la détermination de l'ordre du jour en matière de futures politiques d'intégrité (encadré 3.6). En outre, certaines enquêtes transnationales peuvent fournir des données fiables pour éclairer les stratégies nationales, et même constituer une base de référence nationale si elles sont réalisées avec soin (encadré 3.7). D'autres données, telles que celles qui figurent dans les registres de données nationaux, peuvent également s'avérer précieuses pour alimenter les indicateurs des stratégies d'intégrité, si les données collectées répondent à des normes de qualité raisonnables.

Encadré 3.6. Le moniteur d'intégrité dans l'administration publique néerlandaise

Depuis 2004, le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume des Pays-Bas observe régulièrement l'état de l'intégrité dans le secteur public néerlandais. À cette fin, les fonctionnaires (parmi lesquels les titulaires de charges politiques, les secrétaires généraux et les directeurs) sont interrogés à tous les niveaux de l'administration selon des méthodes mixtes (notamment des enquêtes en ligne à grand échantillon et des entretiens approfondis).

Le moniteur d'intégrité, qui est un système flexible d'évaluation de l'intégrité, aide les décideurs politiques à concevoir, mettre en œuvre et communiquer les politiques d'intégrité. Les résultats de l'enquête sont communiqués au Parlement. Le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume utilise le moniteur pour sensibiliser à l'éthique, détecter les lacunes dans la mise en œuvre et engager l'administration publique décentralisée à assumer la responsabilité des réglementations en matière d'intégrité. Les résultats d'enquêtes antérieures ont permis d'identifier les priorités en matière de lutte contre la corruption et de passer d'une approche restrictive des politiques d'intégrité à la création d'une culture organisationnelle de l'intégrité.

Source : Présentation de Marja van der Werf lors de la réunion du groupe de travail de l'OCDE des hauts responsables de l'intégrité publique (28 mars 2017, Paris) (Lambooy et de Jong, 2016^[21]).

Encadré 3.7. Enquêtes permettant des comparaisons entre les pays

Les enquêtes transnationales suivantes peuvent fournir des données fiables pour informer les stratégies nationales et constituer une base de référence nationale :

- L'Eurobaromètre a produit une édition spéciale sur la corruption, comparant les résultats à ceux d'un précédent sondage réalisé en 2013 (Commission européenne, 2017^[22]).
- L'enquête internationale sur les victimes de la criminalité (ICVS) (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, s.d.^[23]), un programme international mesurant l'expérience directe de la victimisation criminelle, comprenait également une section destinée à mesurer l'expérience de la corruption au sein de la population.
- Les enquêtes de la Banque mondiale sur les entreprises et les enquêtes économiques sur les entreprises (Banque mondiale, s.d.^[24]) fournissent les données issues d'enquête les plus étendues sur l'expérience de la corruption au niveau des entreprises.
- Le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International utilise des enquêtes auprès de la population générale, et l'Indicateur de l'état de droit du World Justice Project combine les évaluations d'experts (codées QRQ) avec des enquêtes auprès de la population générale (codées GPP).⁴

3.2.4. Rédaction du plan d'action, répartition des responsabilités et calcul des coûts des activités

Une fois les objectifs stratégiques établis et les indicateurs et cibles fixés, l'étape suivante consiste à planifier les activités spécifiques nécessaires pour que les objectifs puissent être atteints de manière réaliste. C'est un plan d'action.

Toutes les stratégies gouvernementales bénéficient de plans d'action, et chaque pays dispose de son propre ensemble de directives concernant les caractéristiques d'un bon plan. Les stratégies d'intégrité ne posent aucun problème particulier à cet égard. Néanmoins, afin de souligner la nécessité d'une approche fondée sur les faits et les risques et de sa viabilité financière, et parce que les stratégies d'intégrité dépendent souvent de plusieurs agents de mise en œuvre, les caractéristiques suivantes sont recommandées pour les plans d'action dans le cadre des stratégies d'intégrité (voir également (Conseil de l'Europe, 2013^[25])) :

- des indicateurs de résultats, avec une base de référence, des jalons et des cibles, liés aux objectifs et aux activités
- l'identification au minimum d'organisations principales auxquelles assigner chaque objectif
- la description des modalités de suivi, de rapport et d'évaluation
- l'utilisation de sources de données administratives provenant de registres publics existants, comme les systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines, les bases de données de la passation des marchés publics, les rapports d'audit, les registres des risques, les statistiques sur les affaires judiciaires et les statistiques des services répressifs
- l'utilisation de sources de données provenant d'enquêtes auprès du personnel, des ménages ou des entreprises
- si cela est pertinent pour l'objectif stratégique, les activités au niveau infranational
- des estimations des dépenses d'investissement et de fonctionnement
- l'identification des coûts supplémentaires accompagnés d'estimations des coûts
- des plans financiers pluriannuels liés au cadre de dépenses à moyen terme
- la mise à disposition du public du plan d'action complet, ainsi que des rapports de suivi correspondants (voir section 3.2.5).

La présentation du plan d'action doit rester simple et permettre aux lecteurs extérieurs à l'administration d'identifier à première vue les réponses aux questions clés telles que « Quelles sont les actions », « Qui en sera responsable », « Quand auront-elles lieu » et « Comment leur impact sera-t-il mesuré ? » (Hope, 2013^[26]). Même dans le cas apparemment simple de la rédaction d'un nouveau code de conduite, il pourrait être utile de diviser le processus en une série d'étapes (par exemple, rédaction du code, consultations, soumission pour approbation et diffusion).

3.2.5. Mise en œuvre, suivi, évaluation et communication des résultats du suivi et de l'évaluation, y compris l'évaluation préalable à la mise en œuvre

Une stratégie et un plan d'action efficaces en matière d'intégrité doivent non seulement présenter un ensemble complet de réformes de fond, mais aussi indiquer les moyens d'assurer sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Comme indiqué au chapitre 2, un organisme, un ministère ou une unité spécifique relevant d'un ministère devrait se voir confier la responsabilité de cette tâche, parfois conjointement avec d'autres entités. Indépendamment de la structure institutionnelle spécifique, chaque stratégie doit bénéficier d'une fonction de coordination centrale responsable de la mise en œuvre, du suivi, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur la stratégie et son plan d'action.

Mise en œuvre du cadre stratégique

Les entités responsables de la conception de la stratégie d'intégrité et du plan d'action ne sont pas nécessairement responsables de l'ensemble (ou de certaines parties) de sa mise en œuvre (OCDE, 2017^[20]). Cela peut entraver la mise en œuvre. Il ne suffit pas de faire circuler des brochures sur les politiques si leur mise en pratique est laissée à l'initiative et au jugement de chacun (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007^[27]). La clé de la mise en œuvre d'une stratégie d'intégrité consiste donc à réunir les différents acteurs de l'intégrité derrière une vision commune et à coordonner leur action en faveur de l'intégrité publique.

Différents gouvernements exigent que les différents ministères ou départements concernés préparent des plans de prévention de la corruption adaptés aux risques internes et externes spécifiques à leur organisation. Chaque organisation est différente, et les risques d'intégrité varient en fonction du mandat, du personnel, du budget, de l'infrastructure et du développement informatique. Par exemple, les ministères responsables du transfert des prestations sociales sont confrontés à des risques de fraude plus élevés ; de même, les ministères dont les dépenses en matière de marchés publics sont plus élevées (comme la santé ou la défense) peuvent être confrontés à des risques de corruption liés à cette activité. Même si une stratégie est mise en œuvre par plusieurs organismes, l'existence d'un mécanisme de contrôle central est nécessaire. Au minimum, les rapports de suivi devraient :

- être publiés à intervalles réguliers, dans le respect des délais et mis à la disposition du public
- informer des progrès réalisés par rapport aux indicateurs et aux objectifs prédéfinis dans le plan d'action
- présenter le taux de mise en œuvre des activités du plan d'action
- dresser des conclusions et fournir des recommandations à la direction
- être discutés avec les organismes compétents, y compris non étatiques.

Les différentes agences sont souvent trop optimistes lorsqu'elles évaluent la qualité de la mise en œuvre d'un programme, et les modalités de suivi de nombreuses stratégies ont échoué parce qu'elles s'appuyaient sur les organisations responsables de la mise en œuvre pour surveiller leurs propres progrès. L'agence chargée de coordonner la mise en œuvre de la stratégie devrait donc veiller, dans la mesure du possible, à ce que les progrès soient validés de manière indépendante. Dans certains cas, il peut être conseillé de demander à une organisation de procéder à une auto-évaluation préliminaire, puis de comparer les résultats avec une évaluation ou un audit indépendant (réalisé peut-être par l'unité de coordination, un autre ministère ou un contrôleur externe tel qu'une organisation de la société civile ou un consultant extérieur). Entre autres avantages, cela pourrait aider les organismes de mise en œuvre à comprendre comment mieux autoévaluer leurs propres performances (ONU DC, 2015^[21]). Un exemple de tels processus est décrit dans l'encadré 3.8.

Encadré 3.8. Suivi et évaluation de l'intégrité en Corée

La Commission de lutte contre la corruption et des droits civils (ACRC) en Corée utilise deux cadres d'évaluation complémentaires pour contrôler et évaluer la qualité de la mise en œuvre des efforts de lutte contre la corruption ainsi que leurs résultats : l'évaluation de l'intégrité et l'évaluation de l'initiative de lutte contre la corruption.

Évaluation de l'intégrité (IA)

La Corée évalue chaque année l'intégrité de tous les organismes gouvernementaux à travers des enquêtes standardisées. Le personnel de 617 organismes est interrogé sur son expérience et sa perception de la corruption. En outre, les citoyens qui ont été en contact avec les différents organismes sont interrogés ainsi que les parties prenantes et les experts affectés par le travail de ces organismes. Les réponses, ainsi que toute autre information, sont évaluées sous la forme d'un indicateur composite – l'indice d'intégrité global.

Évaluation de l'initiative de lutte contre la corruption (AIA)

L'évaluation de l'initiative de lutte contre la corruption est une évaluation comparative des politiques d'intégrité des organismes gouvernementaux en Corée. Les agences sélectionnées pour l'évaluation soumettent un rapport de performance sur leur mise en œuvre des politiques d'intégrité. Des visites sur site permettent de vérifier les informations, qui sont ensuite notées par une équipe d'évaluation externe. Cela permet à l'ACRC d'observer la volonté et les efforts d'intégrité dans l'ensemble du secteur public.

Analyse comparative et concurrence

Les sous-performances aux IA ou AIA n'entraînent aucune sanction. Toutefois, les résultats sont rendus publics et la comparaison directe de différentes entités gouvernementales sur la base d'indicateurs d'intégrité crée une concurrence entre ces entités. Les résultats entrent également dans l'évaluation des performances du gouvernement. En outre, des récompenses institutionnelles et individuelles sont attribuées aux performances élevées, comme un programme d'études à l'étranger pour les responsables publics faisant preuve de performances exceptionnelles en matière d'intégrité. L'amélioration continue des performances tend à indiquer que ces incitations pourraient être efficaces.

Source : Présentation de Sung-sim Min, directeur de la Division des enquêtes et de l'évaluation en matière de lutte contre la corruption, ACRC, lors de la réunion du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO) au siège de l'OCDE à Paris en novembre 2016.

Suivi et évaluation du cadre stratégique

Pour bien mesurer l'efficacité d'une stratégie d'intégrité, il est important de préciser les modalités d'évaluation.⁵ Ces mécanismes sont souvent institutionnalisés dans le cadre du processus d'élaboration de toutes les politiques publiques (Jacob, Speer et Furubo, 2015^[28]). Des mécanismes d'évaluation à différents stades du processus politique sont définis et planifiés avant la mise en œuvre de toute action. Avoir une idée précise des données qui seront collectées pour l'évaluation, ainsi que de la manière et du moment où les mesures prises seront évaluées, informe la conception et la mise en œuvre des actions. Des mécanismes d'évaluation doivent être établis en amont de la phase de mise en œuvre pour garantir la mesurabilité, les rapports d'avancement et la redevabilité. Certaines données peuvent être redondantes par rapport à celles collectées dans le cadre de la procédure d'identification et d'évaluation des risques au stade antérieur, mais les dispositifs de suivi et d'évaluation ont un objectif différent : tenir les acteurs chargés de la mise en œuvre responsables de ce qui a été réalisé et de l'efficacité de cette réalisation. Comme l'analyse des problèmes, l'évaluation peut être réalisée en interne ou être externalisée. Il est également possible de ne sous-traiter que certaines parties du processus. Le choix dépend de l'objectif

de l'évaluation et des attributions disponibles. En bref, les évaluations internes facilitent l'autoréflexion et l'apprentissage organisationnels, sont moins coûteuses et leur exécution est plus rapide ; dans le même temps, elles sont considérées comme moins objectives, et le personnel interne n'a souvent ni le temps ni les compétences nécessaires pour une évaluation approfondie. Le tableau 3.2 détaille les avantages et les inconvénients de chaque approche.

Tableau 3.2. Avantages et limites des options de mise en place de l'évaluation

| | |
|---------------------------------------|--|
| Option 1 : Évaluation en interne | L'évaluation est conçue et réalisée en interne par le personnel de l'institution aux commandes. <i>Avantages</i> : peut permettre une évaluation plus rapide, car cela élimine le recours à des procédures de passage de marchés standard, l'accès à des informations privilégiées l'amélioration des compétences analytiques et des connaissances. <i>Limites</i> : pourrait être moins objective, en raison de la réticence à divulguer les défis et les problèmes. |
| Option 2 : Évaluation externalisée | L'évaluation est effectuée par des consultants externes dans le cadre d'une procédure d'externalisation. <i>Avantages</i> : évaluation objective par des examinateurs externes et indépendants. <i>Limites</i> : nécessite des attributions supplémentaires pour obtenir l'expertise ; peut nécessiter davantage de temps pour trouver les prestataires de services. |
| Option 3 : Évaluation mixte/combinée | Seules certaines parties de l'évaluation sont externalisées (par exemple, la collecte des données et certaines des analyses les plus sophistiquées), tandis que le reste est réalisé en interne. <i>Avantages</i> : évaluation objective grâce à la participation d'évaluateurs externes et indépendants ; processus d'évaluation plus rapide, car les étapes d'évaluation les plus longues peuvent être sous-traitées. <i>Limites</i> : nécessite des attributions supplémentaires pour l'obtention de certains services. |

Source : (OCDE, 2018^[3]).

Les rapports d'évaluation des stratégies d'intégrité devraient être rendus publics, et il est souvent utile d'inclure des acteurs non étatiques soit comme évaluateurs, soit dans le cadre d'un processus formel d'assurance qualité.⁶ Les données de suivi doivent être utilisées activement dans les rapports d'évaluation, et le but ultime est que l'exercice d'évaluation améliore les approches et les pratiques, par exemple en renseignant la conception des initiatives de suivi.

Communiquer les résultats de suivi et d'évaluation

Outre le suivi et la mesure des avantages de la stratégie pour l'intégrité, la communication des progrès et des résultats aux parties prenantes internes et externes, y compris au grand public, permet non seulement une reddition des comptes, mais aussi l'augmentation de la crédibilité des efforts en matière d'intégrité et la stimulation de futures actions de lutte contre la corruption et d'intégrité. Dans leur plan d'action, les pays peuvent inclure des activités d'information et de communication, en tenant compte de tous les nouveaux médias d'information comme les réseaux sociaux, ainsi que des approches traditionnelles et éprouvées comme les réunions et présentations publiques (ONUDD, 2015^[2]).

La communication devrait commencer dès que la stratégie d'intégrité est prête, avant même sa mise en œuvre. Son contenu et la mise en œuvre envisagée ainsi que les organes chargés de son exécution devraient être largement partagés. Cela garantira la transparence et aidera à mobiliser le soutien populaire, tout en créant une attente du public quant à l'engagement des personnes impliquées dans le processus de réforme. Le public peut être informé de la stratégie et des progrès de sa mise en œuvre par les médias, les sites web du gouvernement et des présentations publiques ciblées, ainsi que par les organisations de la société civile (OSCE, 2016^[29]). Le chapitre 5 traite des facteurs liés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de communication efficace.

3.3. Défis

Une approche stratégique en matière d'intégrité publique peut se heurter à des difficultés selon qu'une stratégie nationale unique est formulée ou non, ou que les objectifs stratégiques en matière d'intégrité sont intégrés ou non aux stratégies existantes. Quel que soit le document choisi, une approche stratégique exige un engagement de haut niveau lors du processus de conception de la stratégie, ainsi que la garantie que l'approche évite des objectifs de conformité trop rigides et mette l'accent sur la promotion du changement culturel au sein des organisations.

3.3.1. Assurer un engagement de haut niveau et attribuer les ressources adéquates pour soutenir le cadre stratégique

Sans un engagement au plus haut niveau politique et administratif, les stratégies d'intégrité ont peu de chances d'être efficaces ou durables à long terme (pour en savoir plus, voir le chapitre 1). Une bonne pratique pour recueillir le soutien nécessaire à la stratégie et aux réformes proposées dans l'ensemble de l'administration consiste à garantir une participation appropriée à la phase d'élaboration de la stratégie de représentants de tout organisme, département ou unité du gouvernement concerné par la stratégie (OSCE, 2016^[29]). La participation des acteurs concernés (responsables de la mise en œuvre, de l'application effective et du suivi) au processus d'élaboration de la stratégie présente l'avantage d'améliorer leur coopération dans ces trois domaines, qui sont tous essentiels à l'efficacité du système d'intégrité (ONU DC, 2015^[21]). Le fait de veiller à ce que le processus comprenne un haut responsable public ou un responsable du gouvernement central peut également soutenir l'engagement à la mise en œuvre (pour en savoir plus, voir le chapitre 2).

Un défi qui se pose en particulier pour les stratégies nationales uniques en matière d'intégrité concerne la nécessité d'une structure institutionnelle appropriée et de hauts responsables politiques. Les objectifs stratégiques peuvent être significatifs, mais non atteints si les structures de gestion, les processus, les technologies de l'information, les registres de données et le personnel sont inadéquats, ou si le temps et le budget ne sont pas à la hauteur des ambitions. En fixant les objectifs, les concepteurs de la stratégie doivent faire correspondre les attentes avec la capacité de mise en œuvre, le temps et les ressources disponibles de l'administration publique concernée (Conseil de l'Europe, 2013^[25]). Il est essentiel d'éviter de dresser une « liste de souhaits » irréaliste. La hiérarchisation dans l'élaboration des stratégies peut se faire en fixant des objectifs à court, moyen et long terme, et en échelonnant la mise en œuvre des activités.

Une approche stratégique qui intègre les objectifs d'intégrité dans les stratégies existantes rencontre souvent moins de problèmes relatifs à la structure institutionnelle, à la dotation en personnel et au financement, car ces stratégies sont établies ; elle doit cependant encore relever le défi d'une approche collaborative à l'échelle du gouvernement. Par exemple, les ministères sectoriels peuvent être réticents à collaborer étroitement avec les institutions de contrôle, les autorités de lutte contre la corruption ou les organisations de la société civile, de peur que les faiblesses de leurs systèmes d'intégrité ne soient mises en évidence. Il est encore plus nécessaire pour de telles approches qu'un organe interinstitutionnel soit chargé de préparer périodiquement un rapport analytique sur les risques pour l'intégrité publique qui formule des recommandations et fixe des priorités pour l'ensemble du système d'intégrité publique, comme mentionné ci-dessus. Sinon, les risques pour l'intégrité ne seront identifiés et analysés qu'au sein de sous-systèmes spécifiques de l'administration.

3.3.2. Équilibrer les approches fondées sur les règles et les valeurs

Un défi commun à tous les types de stratégies d'intégrité consiste à trouver le bon équilibre entre une approche fondée sur des règles ou sur la conformité et une stratégie fondée sur des valeurs. Au fil des ans, les gouvernements ont adopté des cadres juridiques et institutionnels pour renforcer l'intégrité dans le secteur public. Toutefois, dans de nombreux pays, ces cadres reposent largement sur des mécanismes de conformité et d'application.

L'objectif de toute stratégie d'intégrité devrait consister à renforcer l'intégrité dans le secteur public, et non pas à simplement réduire les comportements répréhensibles et la corruption. Les approches fondées sur la conformité se concentrent sur le respect des procédures administratives et des règles fixant des normes minimales. Si ces efforts fournissent le cadre propice nécessaire, une stratégie d'intégrité également fondée sur des valeurs contribuera à créer un environnement qui favorise un comportement éthique positif. L'idée est que les valeurs servent de cadre commun applicable dans le processus décisionnel dans des fonctions, des équipes et des départements différents (voir tableau 3.3).

Tableau 3.3. Équilibrer les stratégies d'intégrité fondées sur les règles et les valeurs

| | Stratégie fondée sur des règles | Stratégie fondée sur des valeurs |
|-----------------------------|--|--|
| Objectif | Prévenir des comportements répréhensibles | Permettre une conduite responsable |
| Éthique | Conformité avec les normes imposées de l'extérieur | Autonomie selon les valeurs et les normes de conduite choisies |
| Encadrement | Dirigée par un juriste/responsable de la conformité | Dirigée par la direction, assistée de conseillers en intégrité et en éthique, de conseillers en ressources humaines et de juristes |
| Hypothèses comportementales | Êtres autonomes guidés par l'intérêt matériel personnel | Êtres sociaux guidés par des valeurs, des normes de conduite, des pairs |
| Normes | Droit pénal et réglementaire | Code d'éthique, code de conduite et politiques, règlements et lois connexes |
| Personnel | Avocats/ressources humaines/responsables de la conformité | Responsables de l'intégrité, ressources humaines, gestionnaires |
| Méthode | Formation au cadre juridique existant, aux normes et systèmes de conformité, à la réduction du pouvoir discrétionnaire, à la notification des fautes, à l'audit et aux contrôles, aux processus d'enquête, aux sanctions, etc. | Renforcement des compétences éthiques des agents publics par le développement de valeurs organisationnelles, l'éducation et la formation aux valeurs et aux normes de conduite, la formation à l'intégrité et les conseils en matière d'éthique, les autorités morales et gestionnaires exemplaires, la redevabilité, la transparence, les cadres d'intégrité, l'audit, les sanctions, l'intégration des valeurs dans les processus quotidiens de l'administration, la communication et la sensibilisation |

Références

- Banque mondiale (s.d.), *Enterprise Surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org/data> (consulté le 24 janvier 2020). [24]
- Centre for the Study of Democracy (2014), *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies: Best Practices Manuel*, Commission européenne, <https://www.files.ethz.ch/isn/185875/Best-practice-manual-civil-society-involvement.pdf>. [18]
- Commission européenne (2017), *EU Open Data Portal*, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (consulté le 24 janvier 2020). [22]
- Conseil de l'Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-Corruption Policies*, <https://rm.coe.int/16806d8ad7> (consulté le 24 janvier 2020). [25]
- G20 (s.d.), *Issue Paper on Corruption and Economic Growth*, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf> (consulté le 24 janvier 2020). [30]
- Hope, T. (2013), *Strengthening Anti-Corruption Policies and Practices in Turkey (TYSAP). Designing and Implementing Anti-corruption Policies for Different Sectors*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16806dd1b6> (consulté le 24 janvier 2020). [26]
- Hussmann, K., H. Hechler et M. Peñailillo (2009), « Institutional arrangements for corruption: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6 », *U4 ISSUE*, n° 2009:4, U4 Anti-Corruption Resource Centre, CHR. Michelsen Institute (CMI), https://agora-parl.org/sites/default/files/U4%20-%20Institutional%20arrangements%20for%20corruption%20prevention%20-%202009%20-%20EN%20-%20PACE_0.pdf. [14]
- Jacob, S., S. Speer et J. Furubo (2015), « The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later », *Evaluation*, vol. 21/1, pp. 6-31, <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>. [28]
- Johnson, J. et T. Soreide (2013), *Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners*, U4, <https://www.u4.no/publications/methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti-corruption-an-introduction-to-evaluation-methods-for-practitioners.pdf> (consulté le 2 septembre 2019). [5]
- Lambooy, T. et J. de Jong (2016), « Monitoring integrity: The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands », dans Huberts, L. et A. Hoekstra (dir. pub.), *Integrity Management in the Public Sector : the Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), La Haye, <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach> (consulté le 24 janvier 2020). [21]
- Ministère de la Justice, Estonie (2016), *Survey brief*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf (consulté le 12 mars 2020). [12]

- Ministère de la Justice, Estonie (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, [11]
https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf.
- OCDE (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf> (consulté le 2 septembre 2019). [6]
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [15]
- OCDE (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287532-en>. [16]
- OCDE (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/termsandconditions> (consulté le 27 août 2019). [3]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [20]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- OCDE (2013), *Development Results: An Overview of Results Measurement and Management*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>. [32]
- OCDE (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OCDE, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4). [7]
- OCDE (2009), *Measuring Government Activity*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en>. [31]
- OCDE (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264010604-en>. [17]
- Oman, C. et C. Arndt (2007), *Les indicateurs de gouvernance: Usages et abus*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264026889-fr>. [19]
- ONU DC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, Nations Unies, Vienne, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf. [2]

- ONUDC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, Office des Nations Unies contre les drogues et le crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (consulté le 13 février 2019). [9]
- OSCE (2016), *Handbook on Combating Corruption*, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, <https://www.osce.org/secretariat/232761> (consulté le 24 janvier 2020). [29]
- PNUD (2015), *User's Guide - Measuring Corruption and Anticorruption*, PNUD, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/user-s-guide---measuring-corruption-and-anticorruption.html> (consulté le 2 septembre 2019). [8]
- PNUD (2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf>. [13]
- Pyman, M. et S. Eastwood (2018), *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies*, Norton Rose Fulbright, <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d> (consulté le 22 octobre 2019). [4]
- Sööt, M. (2017), *Corruption study in Estonia. 2017*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf. [10]
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007), « Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia », *U4 Report*, vol. 1, <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf>. [27]
- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (s.d.), *ICVS - International Crime Victims Survey*, http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/ (consulté le 11 février 2020). [23]

Notes

¹ Les objectifs primaires ou de premier niveau sont ceux officiellement adoptés par un conseil des ministres ou un organe similaire, et sont applicables à l'ensemble du gouvernement ou d'un secteur.

² Cela peut, par exemple, être accompli en planifiant un programme d'intégrité dans les écoles dans le cadre de la stratégie et, en raison d'un manque de ressources, en mettant d'abord en œuvre le programme dans certaines municipalités (groupe de traitement) et seulement ensuite, une fois la phase pilote évaluée, dans d'autres municipalités (groupe de comparaison).

³ Pour en savoir plus sur ces limites, veuillez consulter le document de réflexion du G20 sur la corruption et la croissance économique (G20, s.d.^[30]), ainsi que le Guide de l'utilisateur du PNUD pour mesurer la corruption et la lutte contre la corruption (PNUD, 2015^[8]).

⁴ Le Baromètre mondial de la corruption et les baromètres régionaux fournissent des données exploitables sur la prévalence de la corruption dans différents secteurs et sur les attitudes des citoyens à l'égard des efforts de l'administration pour juguler la corruption. Toutefois, en raison des pressions financières et des limites opérationnelles, les échantillons peuvent être biaisés – par exemple en faveur des populations urbaines – et les résultats ne sont souvent pas comparables entre des périodes différentes.

⁵ Le suivi est une fonction continue qui utilise la collecte systématique de données sur des indicateurs spécifiques pour fournir une indication de la réalisation des objectifs. L'évaluation est l'appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Elle se distingue du contrôle en ce qu'elle implique un jugement de la valeur de l'activité et de ses résultats (OCDE, 2013^[32]). Pour en savoir plus sur le suivi des performances des gouvernements, voir (OCDE, 2009^[31]).

⁶ L'édition 2017 de la Qualité de l'administration publique – Boîte à outils de la Commission européenne, fournit des exemples de la manière de promouvoir l'implication active des parties prenantes dans l'évaluation des politiques publiques :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

4 Normes

Ce chapitre commente le principe des normes figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment les gouvernements peuvent fixer des normes de conduite strictes et explicitement définies qui donnent la priorité à l'intérêt public et au respect des valeurs du secteur public, et les inclure dans les cadres et stratégies juridiques et réglementaires. Il fournit des exemples de procédures claires et proportionnées pour prévenir les violations des normes d'intégrité publique, et présente des mécanismes de communication interne et externe permettant de diffuser ces valeurs et normes. Le chapitre aborde en outre les trois défis les plus communs, à savoir comment rendre ces normes mémorisables et applicables, assurer leur mise en œuvre et établir des procédures claires et proportionnées pour prévenir les conflits d'intérêts.

4.1. Pourquoi des normes ?

L'intégrité publique se définit par « la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public » (OCDE, 2017^[1]). En d'autres termes, il s'agit de faire les bonnes choses, de les faire pour les bonnes raisons et de la bonne manière (Heywood et al., 2017^[2]). Cependant, pour comprendre ce que l'on entend par « bonne », des normes explicites sont nécessaires. Les normes strictes définies dans le cadre juridique précisent les comportements attendus des agents publics et fournissent un cadre aux gouvernements pour favoriser un comportement éthique. L'établissement de normes de conduite qui peuvent être apprises, assimilées et appliquées peut soutenir la création d'une compréhension commune au sein d'un gouvernement et parmi les citoyens.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « fixer des normes de conduite strictes pour les agents publics, notamment :

- a. en ne se limitant pas à des dispositions a minima, de façon à privilégier l'intérêt général, et à accorder la priorité à l'adhésion aux valeurs du service public, ainsi qu'à une culture de la transparence qui facilite et récompense l'apprentissage institutionnel et qui encourage la bonne gouvernance ;
- b. en complétant le système juridique et les politiques institutionnelles par des normes d'intégrité (telles que des codes de conduite ou des codes de déontologie) afin de mieux préciser les attentes et de constituer un socle pour les procédures d'enquête et les sanctions à caractère disciplinaire, administratif, civil et/ou pénal, le cas échéant ;
- c. en établissant des procédures claires et proportionnées afin de contribuer à prévenir les violations des normes d'intégrité publique et de gérer les conflits d'intérêts réels ou potentiels ;
- d. en diffusant les valeurs et les normes du secteur public en interne dans les entités de ce secteur, et en externe auprès du secteur privé, de la société civile et des particuliers, et en demandant à ces partenaires de respecter ces valeurs et ces normes dans leurs interactions avec les agents publics » (OCDE, 2017^[1]).

4.2. Que sont les normes ?

Les normes informent et guident le comportement des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions publiques. Il existe un certain nombre d'outils et de mécanismes que les gouvernements peuvent utiliser pour définir et préserver des normes de conduite strictes. Les éléments suivants sont essentiels pour rendre opérationnelles des normes d'intégrité élevées :

- des normes de conduite strictes, clairement définies et imposées dans le cadre juridique, qui donnent la priorité à l'intérêt public et au respect des valeurs du service public.
- des cadres et des stratégies juridiques et réglementaires qui intègrent les valeurs et les normes d'intégrité.
- des procédures et des processus clairs et proportionnés pour prévenir et gérer les problèmes susceptibles de violer les normes d'intégrité publique s'ils n'étaient pas contrôlés.
- des mesures de communication interne et externe pour sensibiliser aux valeurs et aux normes du secteur public.

4.2.1. Des normes de conduite strictes, clairement définies et imposées dans le cadre juridique, qui donnent la priorité à l'intérêt public et au respect des valeurs du service public

L'établissement de normes de conduite strictes que tout agent public doit mettre en œuvre et qui donnent la priorité à l'intérêt public reflète l'engagement à servir l'intérêt général et à construire une culture axée sur le service public. Les normes de conduite expriment les valeurs du secteur public, et les valeurs de tout service public sont essentielles pour guider le comportement des agents publics. Les valeurs définissent les principes de base et les attentes que la société juge importants pour ses agents publics et elles éclairent tous les niveaux des organisations et des responsables publics sur les comportements attendus. Ces valeurs sont énoncées dans les normes appropriées définies dans les systèmes juridiques et/ou administratifs, tels que les statuts et les lois générales sur le service public, ainsi que dans la constitution, le code du travail, les règlements relatifs aux services spéciaux ou au service public et les lois de procédure administrative.

Les valeurs s'inspirent autant des normes nationales que des normes internationales. Par exemple, l'article 8 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) exige des États parties qu'ils encouragent l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité de leurs agents publics, conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique. Dans ce contexte, l'*intégrité* est définie de la même façon que dans l'introduction de ce chapitre. L'*honnêteté* fait référence à l'honneur, à la respectabilité et à la vertu, tandis que la *responsabilité* est l'état ou le fait de devoir s'occuper de quelque chose ou d'être redevable de quelque chose (Bacio Terracino, 2019^[3]).

La recommandation sur l'intégrité publique encourage les adhérents à ne pas se limiter à des dispositions a minima et à privilégier l'intérêt public, à cultiver une culture ouverte qui facilite et récompense l'apprentissage organisationnel et qui encourage la bonne gouvernance. Ces concepts sont explorés plus loin (pour en savoir plus, voir les chapitres 8 et 9). Les sanctions, en cas de non-respect des exigences, peuvent également façonner le comportement. Pourtant, elles incitent rarement à dépasser les exigences minimales codifiées (Wegner, Schöberlein et Biermann, 2013^[4]). Les approches fondées sur l'incitation, comme les récompenses individuelles aux personnes actives dans la promotion de l'intégrité, peuvent encourager la mise en œuvre de normes et de comportements éthiques plus stricts en faisant appel au sens moral et au sens des responsabilités de chacun (Zúñiga, 2018^[5]). Cela peut entraîner des changements progressifs et permettre de codifier des normes plus strictes.

4.2.2. Des cadres et des stratégies juridiques et réglementaires qui intègrent les valeurs et les normes d'intégrité

Les normes de conduite sont intégrées au système juridique et aux politiques organisationnelles qui définissent les principes de base et précisent les limites des comportements acceptables. Des normes claires fournissent également un cadre commun pour garantir la redevabilité, notamment par l'application de sanctions en cas de violation des normes d'intégrité publique. Une grande attention a été accordée à la criminalisation de la corruption, mais les cadres et les stratégies juridiques et réglementaires solides reposent sur la combinaison du droit pénal et du droit civil et administratif, ainsi que sur des codes de conduite ou d'éthique, pour intégrer les valeurs et les normes d'intégrité.

Cadres et stratégies juridiques et réglementaires

Un certain nombre de normes composent le système d'intégrité au sens large. Ces cadres et stratégies traitent de la corruption, de la fraude, du trafic d'influence, du blanchiment d'argent, de la gestion et de la prévention des conflits d'intérêts, de la gestion des cadeaux et gratifications, de la déclaration de patrimoine et de l'emploi avant et après avoir intégré la fonction publique, ainsi que des fonctions liées à la protection des lanceurs d'alerte, de l'intégrité et de la transparence du lobbying et du financement des partis politiques et des campagnes. Bien que plusieurs institutions puissent être responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques associées à ces normes (pour en savoir plus, voir le chapitre 2), il est essentiel de les inclure dans le cadre et/ou la stratégie juridique et réglementaire.

Droit pénal

Les pays de l'OCDE inscrivent dans le droit pénal les normes d'intégrité applicables aux agents publics, avec les procédures d'enquête et les sanctions correspondantes. Les dispositions nationales applicables aux agents publics établissent clairement la compétence juridique en matière d'infractions. Pour garantir un système d'intégrité efficace et son application, ces dispositions définissent des fonctions spécialisées, des procédures d'enquête efficaces et des mesures de coopération interinstitutionnelle, de protection des témoins, de collecte de preuves, et de confiscation des produits de la criminalité le cas échéant, ainsi que des sanctions proportionnées pour :

- la corruption active et passive des agents publics
- le trafic d'influence
- le détournement, la malversation ou tout autre détournement de propriété par un agent public
- l'abus de fonctions
- l'enrichissement illicite
- le blanchiment d'argent
- la dissimulation de biens résultant de la corruption
- la création ou l'utilisation d'une facture ou d'un document ou registre comptable contenant des informations fausses ou incomplètes, et l'omission illégale d'un enregistrement de paiement
- l'obstruction à la justice.

Étant donné que ces normes fondamentales sont essentielles aux systèmes nationaux d'intégrité publique, elles sont reconnues par les pays à un niveau international. Elles ont été incluses dans des conventions internationales comme la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et la Convention des Nations unies contre la corruption.

Droit civil

Le droit civil est un outil essentiel pour assurer la protection des droits individuels et pour fournir une indemnisation aux victimes des violations des normes. Il s'agit d'un outil complémentaire au droit pénal qui permet au secteur privé, à la société civile et à toute personne morale de participer à la lutte contre les violations des normes.

Le droit civil interne prévoit des recours efficaces lorsque des personnes ont subi un préjudice causé par un manquement à l'intégrité. En définissant ces mécanismes de droit civil, les gouvernements permettent aux victimes de défendre leurs droits et leurs intérêts. Les victimes devraient pouvoir demander une indemnisation pour tout dommage, et ce droit devrait couvrir les dommages matériels causés aux victimes et la perte de profits ainsi que le préjudice moral. Les lois civiles nationales établissent le droit d'engager une action d'indemnisation. Les procédures et les fonctions devraient également être clairement définies

pour garantir une mise en œuvre efficace. L'indemnisation ou la restitution peut avoir lieu après la demande de dommages-intérêts dans le cadre d'une procédure pénale. Dans certains cas, des procédures à la fois pénales et civiles peuvent être utilisées pour sanctionner et dissuader les violations.

Outre l'indemnisation des dommages, les principales dispositions en matière d'intégrité définies dans les lois civiles nationales sont les suivantes :

- la responsabilité des agents publics, notamment la possibilité, quand plusieurs défendeurs sont responsables de dommages pour une même action, qu'ils soient conjointement et solidairement responsables, et la responsabilité de l'État pour les violations des normes commises par des responsables publics
- la négligence contributive, prévoyant en droit que l'indemnisation soit réduite ou refusée eu égard à certaines circonstances particulières, si la victime a contribué au dommage ou à son aggravation
- la validité des contrats
- la protection des lanceurs d'alerte
- la clarté et l'exactitude des comptes et des audits
- des procédures efficaces d'obtention de preuves dans les procédures civiles découlant d'un acte de corruption
- des ordonnances de tribunaux pour conserver les actifs nécessaires à l'exécution du jugement définitif et pour maintenir le statu quo en attendant la résolution des points litigieux.

Outils essentiels pour permettre aux personnes, physiques et morales, de lutter contre les atteintes à l'intégrité et de recevoir une indemnisation ou une restitution (Nations Unies, 2010^[6]), les procédures de droit civil ont également fait l'objet d'une reconnaissance et d'une intégration dans des conventions internationales comme la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe et la Convention des Nations unies contre la corruption.

Droit administratif

Le droit administratif interne définit les droits et les devoirs des administrations publiques dans leurs relations avec le public. En cas de violation des normes de conduite, les sanctions administratives comprennent également des sanctions non judiciaires, comme des sanctions économiques ou l'exclusion.

Le droit administratif relatif à l'éthique vise à protéger l'intégrité des fonctionnaires au niveau individuel comme au niveau de l'ensemble de la fonction publique, et encourage la bonne gouvernance dans les institutions. Les normes et les processus de base intégrés au droit administratif devraient couvrir :

- au niveau des *normes* : le statut de la fonction publique et les obligations du service public, la liberté d'information, la transparence des marchés publics, le financement politique et les activités de lobbying, et l'accès à la justice administrative
- au niveau des *processus* : les responsabilités et sanctions administratives, les mécanismes de contrôle et de surveillance internes, la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, la protection des lanceurs d'alerte et la gestion des plaintes, et les autorités compétentes chargées des procédures, y compris de l'examen des décisions, des recours, et des sanctions.

Compte tenu de l'impact de ces différentes normes dans les cadres législatifs et réglementaires nationaux administratifs, civils et pénaux, les pays ont renforcé leur importance en s'engageant davantage et en les intégrant au niveau international dans plusieurs conventions, accords et déclarations.

Codes de conduite ou d'éthique

Les codes de conduite et les codes déontologiques présentent et illustrent explicitement les différents cadres juridiques et réglementaires, et constituent un outil utile pour guider les comportements. Les *codes de conduite* précisent les normes attendues et les situations interdites, tandis que les *codes d'éthique* identifient les principes qui guident le comportement et la prise de décision. La plupart des cadres réglementaires nationaux se situent entre ces deux instruments, qui combinent les valeurs de service public et des orientations sur la manière d'appliquer les normes et principes de conduite attendus. De telles combinaisons trouvent un équilibre entre la formation de valeurs fondamentales générales et la proposition aux agents publics d'un cadre pour soutenir la prise de décision au quotidien. Par exemple, la loi australienne sur la fonction publique de 1999 définit les valeurs fondamentales de la fonction publique qui sont ensuite développées dans un code de conduite concret dans le même document. De la même façon, au Canada, le Code de valeurs et d'éthique pour le secteur public combine les deux codes en définissant des valeurs, dont l'intégrité, et en incluant ensuite un chapitre sur les « comportements attendus » pour chacune de ces valeurs (Gouvernement du Canada, 2012^[77]). Les réglementations des pays ont adopté des codes qui expliquent comment les valeurs peuvent se traduire dans la conduite des agents publics au quotidien – par exemple, le code de conduite coréen pour le maintien de l'intégrité des agents publics ainsi que les normes d'intégrité et de conduite de la Nouvelle-Zélande et le document d'orientation qui s'y rapporte (OCDE, 2013^[81]). Les exemples pratiques figurant dans le code ou dans les orientations connexes contribuent à préciser les valeurs généralement formulées, ainsi qu'à détailler la manière dont les agents publics peuvent agir dans certaines circonstances en s'appuyant sur des exemples concrets.

Des modèles internationaux, comme le Code de conduite international pour les agents publics¹ ou le Modèle de code de conduite du Conseil de l'Europe², fournissent des orientations sur les questions les plus couramment abordées par les codes de conduite. Ces questions comprennent les conflits d'intérêts, les cadeaux et invitations, l'obligation de signaler les manquements, la corruption et autres formes d'abus d'influence, l'utilisation d'informations détenues par les autorités publiques et la cessation de fonctions publiques. Le tableau 4.1 développe les obligations et les interdictions les plus courantes contenues dans les codes de conduite des pays de l'OCDE.

Tableau 4.1. Dispositions de fond figurant dans les codes de conduite

| |
|---|
| Respect de la loi ; interdiction de la corruption ; obligation de signaler les activités suspectes |
| Intégrité |
| Impartialité |
| Confidentialité |
| Honnêteté |
| Efficience et efficacité |
| Servir l'intérêt public ; s'abstenir de rechercher des avantages personnels ou d'abuser des pouvoirs accordés par la fonction publique ; bonne utilisation des attributions publiques |
| Prévention et gestion des conflits d'intérêts ; restrictions avant et après emploi ; déclaration du patrimoine, des intérêts financiers et des activités extérieures ; acceptation de cadeaux et de faveurs |
| Redevabilité individuelle et collective |

Un code est explicite et simple, structuré logiquement et lié à tous les autres documents ou législations connexes qui font partie du système d'intégrité au sens large (Bacio Terracino, 2019^[91]). Il est également recommandé d'inclure une référence explicite à la chaîne de responsabilité formelle et à la protection accessible en cas de signalement d'un acte répréhensible. L'implication des parties prenantes dans le processus de rédaction et de validation contribue à une compréhension commune des normes de conduite attendues, améliore la clarté et renforce l'adoption du code.

Outre un code de conduite général, les normes peuvent être adaptées à des secteurs et à des rôles sensibles au sein de l'administration publique grâce à des codes « personnalisés ». Notamment, des codes de conduite adaptés peuvent être élaborés pour les postes à risque, comme les responsables chargés des achats ou les fonctionnaires des douanes. Au Canada, un code séparé et régulièrement mis à jour s'applique aux responsables de la passation de marchés, même s'il est aligné sur le Code de valeurs et d'éthique du secteur public et sur la politique nationale en matière de conflits d'intérêts (Gouvernement du Canada, 2019^[10]). Les élus et les responsables judiciaires peuvent également disposer de codes spécifiques adaptés à leurs fonctions, devoirs et missions. Les codes peuvent également guider le comportement des conseillers politiques, compte tenu de leur rôle dans l'élaboration des politiques.

Dans la mesure où le secteur privé peut participer à la prise de décision et fournir des services publics, l'application de normes de conduite dans ce secteur peut également renforcer la confiance dans les décisions et les transactions du gouvernement. Le code de conduite des fournisseurs au Royaume-Uni constitue un exemple d'énoncé des normes et comportements qu'un gouvernement devrait attendre de ses fournisseurs. De même, pour renforcer la confiance dans le processus décisionnel public, certains pays exigent également un code de conduite pour les lobbyistes (pour en savoir plus, voir le chapitre 13).

Pour en maintenir la crédibilité et la pertinence, les agents publics doivent rendre compte de leur respect des normes de conduite. Le chapitre 11 couvre les éléments essentiels d'un système disciplinaire efficace. Lors de l'élaboration des normes, il faut examiner si les obligations sont juridiquement et disciplinairement contraignantes, ou simplement éthiquement et moralement dissuasives en cas de violation. Des procédures et des attributions fiables sont nécessaires pour signaler et enquêter sur les infractions au code de conduite, ainsi que pour surveiller la conformité au code. Pour les normes juridiquement et disciplinairement contraignantes, l'attribution de sanctions administratives ou disciplinaires explicites et proportionnées peut contribuer à promouvoir le respect des normes d'intégrité. Les sanctions peuvent prendre différentes formes, notamment :

- des avertissements et des réprimandes (par écrit ou oralement)
- des sanctions financières (par exemple, des amendes, des retenues sur salaires)
- un impact sur la carrière, actuelle ou future (par exemple, des rétrogradations ou des transferts)
- l'interdiction d'exercer une fonction publique, c'est-à-dire l'interdiction pour d'anciens responsables qui ont commis un crime d'occuper une fonction publique pendant une période déterminée
- la révocation.

Le type de sanction peut varier en fonction de la gravité de la violation du code. Par exemple, la loi australienne sur la fonction publique de 1999 prévoit une série de sanctions administratives en cas de violation du code de conduite par les agents publics, allant du blâme à la révocation (Gouvernement australien, 1999^[11]).

4.2.3. Des procédures et des processus clairs et proportionnés pour prévenir et gérer les problèmes susceptibles de violer les normes d'intégrité publique s'ils n'étaient pas contrôlés

La clarté et la proportionnalité augmentent toutes deux l'équité, l'acceptabilité et l'efficacité des procédures visant à prévenir les violations des normes d'intégrité publique. La clarté des procédures est essentielle pour que les agents publics comprennent comment se comporter, ce qu'il faut signaler le cas échéant, à qui et quand, et les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de manquement aux normes et règles. Si les étapes des procédures, les attentes et les exigences diffèrent pour certaines catégories de fonctions (par exemple, les élus, les personnes nommées sur décisions politiques, les membres de cabinet, etc.) ou de secteurs (passation de marchés publics, fiscalité, douanes, etc.), ces différences devraient être explicitées. Proposer aux agents publics des conseils, une formation et un enseignement sur les

procédures – à travers une assistance téléphonique, des brochures, des sites Internet ou une fonction, une unité ou une institution spécialisée – accroît la clarté et la diffusion des normes et des procédures.

La proportionnalité des procédures garantit une approche sur mesure, élaborée en considérant les fonctions occupées de façon progressive, les risques potentiels, et les niveaux d'ancienneté et d'exposition. Dans la pratique, cela peut entraîner des exigences supplémentaires pour les hauts responsables publics, élus et non élus, et les postes à risque, par exemple en ce qui concerne la déclaration du patrimoine et des intérêts ou la publication des agendas des dirigeants publics.

Pour illustrer ce que signifient des procédures claires et proportionnées dans la pratique, l'exemple de la gestion et de la prévention des conflits d'intérêts est présenté de manière détaillée. Pour commencer, la définition d'un « conflit d'intérêts » est essentielle pour comprendre le problème et savoir comment l'identifier, le gérer et le résoudre (OCDE, 2004^[12]). Une approche descriptive (définissant un conflit d'intérêts en termes généraux) ou prescriptive (définissant une série de situations considérées comme étant en conflit avec les devoirs publics) peut être adoptée.

Outre la définition du conflit d'intérêts, une mise en œuvre efficace repose sur le fait que les agents publics sachent quand et comment identifier un conflit d'intérêts potentiel ou réel. Comme il est impossible d'éviter totalement les conflits d'intérêts, une approche équilibrée entre les obligations de service public et la vie et les intérêts privés des agents publics permet à ces derniers d'identifier et d'éviter des formes inacceptables de conflits d'intérêts, et d'informer l'organe compétent, qu'il s'agisse d'un responsable, d'une unité ou d'un organe spécialisé, de leur existence.

Le fait de préciser les moments clés tout au long de la carrière d'un responsable public où il est tenu d'identifier et de signaler ses conflits d'intérêts, par exemple pendant les phases préalables et postérieures à son service au sein de la fonction publique, ou avant de participer à un nouveau projet avec des acteurs du secteur privé, peut contribuer à clarifier les processus. Toutefois, comme des conflits d'intérêts peuvent survenir tout au long de la carrière d'un agent public, il est également utile de veiller à ce que la politique et les orientations détaillent les procédures de signalement et de gestion applicables. La procédure de gestion ou de résolution d'un conflit d'intérêts devrait être proportionnelle aux fonctions occupées et peut comprendre un ou plusieurs des mécanismes suivants :

- le retrait (temporaire ou définitif)
- la récusation ou la restriction
- le transfert ou la réorganisation
- la démission (OCDE, 2004^[13]).

Des règles et des orientations explicites doivent également être accompagnées de mesures de sensibilisation et de renforcement des capacités qui familiarisent les agents publics avec leurs responsabilités en matière de gestion des situations de conflit d'intérêts, ainsi que de sanctions lorsque les conflits d'intérêts ne sont pas gérés efficacement (Bacio Terracino, 2019^[31]).

4.2.4. Des mesures de communication interne et externe pour sensibiliser aux valeurs et aux normes du secteur public

La communication des normes, tant en interne au sein de l'organisation qu'en externe avec les parties prenantes, contribue à les intégrer à la culture organisationnelle. Quels que soient la méthode de communication et les messages correspondants utilisés, les organisations publiques devraient souligner qu'il est essentiel de soutenir le message par des actions pour mettre en œuvre les normes d'intégrité publique (pour en savoir plus, voir les chapitres 6 et 9).

La communication des normes en interne

La diffusion par différents médias peut améliorer la compréhension des normes de conduite ainsi que l'accès au code et son utilisation. Au minimum, les agents publics, notamment les nouveaux, peuvent se voir remettre un exemplaire du code ou un accès facile à ce dernier. Une page ou une section dédiée peut être attribuée sur l'intranet d'une organisation sous la forme d'un référentiel d'informations relatives aux normes de conduite. La section « Conduite et performance » du portail officiel du gouvernement du Queensland (Australie) comprend des documents stratégiques et professionnels, des politiques et des procédures pertinentes ainsi que des activités interactives, des fenêtres de commentaires et une foire aux questions.

Les canaux de communication traditionnels comprennent les mémos, les brochures, les bulletins d'information, les manuels de politique, les rapports annuels et les affiches. Les occasions de faire référence aux valeurs du secteur public peuvent inclure des discours ou des présentations formelles, ainsi que des conseils en face-à-face. Entre autres forums de discussion efficaces, on peut citer les réunions d'équipe, les groupes de discussion, les déjeuners et les événements sociaux. Les normes de conduite peuvent également être diffusées par le biais de canaux numériques comme les réseaux intranet, les blogs, les podcasts, les forums de discussion, les vidéoconférences, les systèmes de messagerie instantanée et les outils de jeu-questionnaire. Il s'agit de formats attrayants qui peuvent cibler les appareils électroniques des agents publics (y compris les appareils mobiles), et être programmés pour fonctionner et être répétés pendant une certaine période.

La communication des normes en externe

Communiquer les normes au sein des organisations publiques est nécessaire, mais pas suffisant. Comme les interactions entre le secteur public et la société sont courantes, le fait d'inclure les particuliers, les organisations de la société civile, les acteurs du milieu académique et du secteur privé dans les campagnes de sensibilisation permet aux gouvernements de diffuser les valeurs et les normes publiques. Les efforts de sensibilisation, l'éducation et les mécanismes de consultation sont trois éléments essentiels pour communiquer les normes en dehors du secteur public.

Les campagnes de sensibilisation sont la principale méthode utilisée par les organes du secteur public pour accroître la compréhension des questions d'intégrité publique. Elles mettent souvent en évidence un problème spécifique et touchent un public ciblé. Les campagnes peuvent prendre différentes formes, sur les médias traditionnels (radio, télévision, presse écrite) comme sur les réseaux sociaux (YouTube, Twitter, Facebook, etc.) – ou une combinaison des deux, selon les objectifs et les publics ciblés.

L'éducation est essentielle pour diffuser les normes et standards d'intégrité auprès des jeunes. Le partenariat avec les acteurs du système éducatif constitue donc un moyen de diffuser les normes au sein de la société. Enseigner l'intégrité publique permet d'inspirer un comportement éthique et de doter les jeunes des écoles primaires et secondaires des connaissances et compétences nécessaires pour prévenir les violations des normes. Au-delà de l'apprentissage en classe, les expériences d'apprentissage par la pratique contribuent à développer les aptitudes et les compétences des jeunes en matière d'intégrité. Cela peut se faire sous forme de projets d'intégrité dans le cadre desquels ils surveillent des processus publics réels (pour en savoir plus, voir le chapitre 5, encadré 5.4).

La diffusion externe des normes d'intégrité publique repose également sur l'institutionnalisation de l'engagement des parties prenantes. Cela signifie que les gouvernements établissent des exigences formelles pour consulter les parties prenantes sur les nouvelles politiques d'intégrité, lors de l'élaboration, de la mise à jour ou de la mise en œuvre du système d'intégrité publique (pour en savoir plus, voir le chapitre 5, encadré 5.6). L'engagement transparent des parties prenantes implique d'annoncer publiquement quelles personnes sont consultées, quelle est leur contribution et quelle est la réponse du gouvernement aux principales questions. Dans le domaine réglementaire, la participation des parties

prenantes à l'élaboration des règlements a permis d'améliorer le respect et l'acceptation de ces derniers. Pour en savoir plus sur la relation entre l'engagement des parties prenantes, l'intégrité et l'élaboration des politiques publiques, voir le chapitre 13.

Dans leurs interactions avec les responsables publics, les tiers et les partenaires sont des acteurs clés pour diffuser et protéger les valeurs et les normes publiques. Les organisations publiques peuvent donc communiquer qu'elles attendent les mêmes normes de conduite strictes de toutes les personnes impliquées dans la fourniture de services publics, y compris les prestataires tiers. Pour ce faire, ils peuvent leur fournir une déclaration explicite de leurs attentes avant un éventuel engagement. En effet, si les valeurs du secteur public ne sont pas traduites sans ambiguïté dans les dispositions contractuelles et qu'aucune orientation explicite n'est fournie, il est peu probable que les prestataires de services publics sachent qu'elles s'appliquent à eux ou qu'ils prennent suffisamment au sérieux les attentes qui pèsent sur eux en matière de comportement (UK Committee on Standards in Public Life, 2014^[14]). De même, les lois régissant le lobbying ou les relations entre l'administration et le public peuvent également faire appel aux acteurs extérieurs et aux individus pour faire respecter ces valeurs et ces normes dans leurs interactions avec les organisations publiques et les agents publics. En outre, des codes de conduite pour les lobbyistes ou des codes ou dispositions spécifiques pour les partenaires contractuels permettent également de communiquer explicitement les normes publiques et les comportements attendus avec les agents publics.

L'adoption d'une approche englobant toute la société et l'engagement en faveur des normes contribueront à renforcer leur mise en œuvre au quotidien. Des efforts de diffusion combinés, au sein des organisations publiques comme à l'extérieur, sont essentiels pour faire en sorte que les valeurs et les normes soient comprises et mises en œuvre par tous. Il est essentiel de reconnaître et de rappeler que la promotion d'une culture de l'intégrité dans le secteur public ne concerne pas seulement les agents publics et les organisations, mais implique également les individus, les universités, la société civile et les acteurs du secteur privé. Pour en savoir plus sur ces aspects de sensibilisation, d'éducation et d'engagement, voir le chapitre 5.

4.3. Défis

Bien que les défis à relever dépendent principalement des particularités des contextes locaux et nationaux dans lesquels les organisations opèrent, quelques obstacles courants dissuadent les administrations publiques de fixer effectivement des normes de conduite strictes. Les plus pertinents sont examinés ci-dessous.

4.3.1. *Rendre les normes mémorables et applicables*

Les normes et les orientations en matière de conduite éthique découlent souvent d'un engagement envers des valeurs fondamentales (OCDE, 2018^[15]). Ces valeurs constituent la base de l'évaluation des choix et des actions au quotidien, mais un nombre excessif de valeurs peut s'avérer contre-productif si les agents publics ne sont pas en mesure de les mémoriser. En effet, le nombre d'éléments que l'homme peut stocker dans sa mémoire de travail est limité. Ainsi, le fait de limiter le nombre de valeurs à un maximum de sept éléments (plus ou moins deux) peut contribuer à améliorer leur compréhension et leur mise en œuvre (voir l'encadré 4.1).

Encadré 4.1. Établir des normes d'intégrité significatives et mémorables

Les valeurs de la fonction publique australienne (APS)

En 2010, le groupe consultatif sur la réforme de l'administration gouvernementale australienne a publié un rapport qui reconnaît l'importance d'un cadre de valeurs solide pour une fonction publique performante et adaptable, ainsi que l'importance d'une autorité morale stratégique fondée sur des valeurs pour stimuler les performances. Les valeurs de l'APS visent à fournir « un plus petit ensemble de valeurs fondamentales significatives, mémorables et efficaces dans la conduite du changement ». En anglais, ce modèle suit l'acronyme « I CARE », soit « je m'en préoccupe » :

- Impartial (idem)
- Committed to service (engagé à servir)
- Accountable (responsable)
- Respectful (respectueux)
- Ethical (au comportement éthique)

Le code général d'intégrité colombien

En 2016, le ministère colombien de l'Administration publique a initié une procédure pour définir un code général d'intégrité. Fruits d'un exercice participatif impliquant plus de 25 000 fonctionnaires à travers différents mécanismes, cinq valeurs fondamentales ont été sélectionnées :

- L'honnêteté
- Le respect
- L'engagement
- La diligence
- La justice

En outre, chaque entité publique a la possibilité d'intégrer jusqu'à deux valeurs ou principes supplémentaires pour répondre à ses spécificités organisationnelles, sectorielles et/ou régionales.

Les sept devoirs clés (Syv centrale pligter) au Danemark

L'Agence danoise pour la modernisation (MODST), qui dépend du ministère des Finances, a publié le « Kodex VII », un code de conduite pour les fonctionnaires danois. Ce code définit sept devoirs centraux :

- La légalité
- La sincérité
- Le professionnalisme
- Le développement et la coopération
- La responsabilité et la gestion
- L'ouverture dans la déclaration des erreurs
- La neutralité à l'égard de la politique partisane.

Le Kodex VII décrit la pertinence et les implications de chaque devoir pour le secteur public danois. En outre, le MODST fournit des études de cas fictives qui peuvent être utilisées pour appliquer le Kodex VII. Des solutions potentielles pour les études de cas sont disponibles pour les institutions publiques, mais ne sont pas publiées.

Source : Australian Public Service Commission, Australie, « APS Values », (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-cases/>) ; Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombie, (www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad) ; Moderniseringsstyrelsen, Danemark, « Kodex VII - Seven Key Duties » (<https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-seven-key-duties/>) et « Kodex VII - Cases » (www.apsc.gov.au/aps-values-1) (tous les liens ont été consultés le 11 février 2020).

4.3.2. S'assurer que les normes de conduite n'existent pas uniquement sur le papier

Le comportement éthique exemplaire affiché constamment par les responsables constitue l'une des principales sources de promotion et de diffusion des normes de conduite. La théorie de l'apprentissage social montre que les gens apprennent les uns des autres en observant, en imitant et en donnant l'exemple, et que le fait d'être témoin de l'engagement des responsables dans des actes non éthiques constitue le principal moteur des comportements non éthiques (Hanna, Crittenden et Crittenden, 2013^[16]). Les codes de conduite, les processus et les structures d'intégrité les mieux conçus sont inopérants si les agents publics ne sont pas incités à suivre l'exemple donné par des responsables et des dirigeants visiblement engagés. Pour en savoir plus sur l'engagement de haut niveau et l'exemplarité, voir les chapitres 1 et 6.

4.3.3. Mettre en place des procédures claires et proportionnées pour gérer les conflits d'intérêts

En concevant des normes et des procédures visant à gérer, prévenir et détecter les conflits d'intérêts, les gouvernements ont adopté des approches différentes. Certaines de ces procédures exigent des agents publics qu'ils déclarent chaque année leur patrimoine et/ou intérêts à leur institution ou à une unité centrale ou une commission chargée de contrôler le processus de déclaration. Lorsque les ressources sont limitées, le flux annuel de déclarations soumises par la totalité ou la plupart des fonctionnaires nationaux constitue un obstacle à une prévention efficace des conflits d'intérêts. L'expérience des dernières décennies suggère qu'une identification adaptée des catégories d'agents publics déclarants et soumis à vérification, une couverture explicitement définie des informations déclarées et la mise à disposition du public d'informations non confidentielles sont autant d'éléments essentiels pour garantir une mise en œuvre efficace (Bacio Terracino, 2019^[9]).

Lors de la conception de politiques visant à prévenir, à détecter et à gérer les conflits d'intérêts réels ou potentiels, il est essentiel de définir des procédures claires et proportionnées pour garantir une mise en œuvre efficace. Elles peuvent notamment inclure :

- des objectifs clairs pour ces procédures en termes de transparence, de prévention des conflits d'intérêts et/ou de vérification de l'exactitude des informations déclarées
- la définition précise des informations qui doivent être déclarées et à qui elles doivent l'être
- l'identification des catégories d'agents publics censés déclarer ces informations compte tenu de leurs fonctions et de leur exposition aux risques
- la définition de la mesure selon laquelle les informations déclarées concernant ces différentes catégories d'agents publics peuvent être rendues publiques
- l'adaptation de la fréquence des déclarations ainsi que des moyens et ressources consacrés au contrôle du système de déclaration
- la fourniture aux agents publics des orientations sur la procédure et les informations à déclarer
- la fixation de sanctions proportionnées en cas de violation.

La prévention des situations de conflits d'intérêts pour les plus hauts responsables publics a été établie dans le cadre juridique français pour la première fois en 2013, sur la base d'une approche progressive de la déclaration et de la publication de leurs patrimoine et intérêts (encadré 4.2).

Encadré 4.2. Une approche proportionnée pour prévenir, détecter et gérer les conflits d'intérêts en France

Depuis 2014, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (la HATVP) collecte les déclarations et vérifie l'exactitude et l'exhaustivité du patrimoine et des intérêts déclarés par les hauts responsables publics élus et non élus qui entre dans son champ à leur entrée et à l'issue de leurs fonctions; ces responsables sont près de 16 000 (voir chapitre 1, encadré 1.4 pour les catégories de responsables publics concernées).

Le plan de contrôle annuel de la Haute Autorité est basé sur l'exposition aux risques, les fonctions occupées et le niveau hiérarchique des différentes catégories de responsables publics. Il est également guidé par les délais légaux de publication pour les responsables publics dont les déclarations doivent être publiées sur le site Internet de l'autorité. Toutes les déclarations sont contrôlées, mais certaines font l'objet d'un examen plus approfondi. L'efficacité des procédures de contrôle repose notamment sur l'accès direct à certaines bases de données de l'administration fiscale, et sur des partenariats avec l'administration fiscale, le service de lutte contre le blanchiment d'argent, les magistrats financiers, etc. pour rassembler et recouper toutes les informations disponibles.

En cas de conflits d'intérêts potentiels, ce système de contrôle permet de définir au cas par cas des mesures spécifiques et proportionnées qui peuvent être adoptées par les responsables publics pour résoudre la situation. En ce qui concerne les 16 000 responsables publics précités, le fait de ne pas répondre à l'injonction de la HATVP de résoudre un conflit d'intérêts peut entraîner une peine d'un an de prison et une amende de 15 000 EUR.

À chaque stade, pour clarifier une étape ou une exigence dans les procédures de déclaration, un service téléphonique dédié permet de répondre aux questions des responsables publics. Au-delà des questions sur les obligations déclaratives en tant que telles, les responsables publics peuvent également bénéficier du rôle de conseil déontologique de la HATVP. L'institution doit répondre à toute question dans un délai de 30 jours.

Source : (HATVP, 2018^[17]).

Des procédures claires et proportionnées pour prévenir les conflits d'intérêts nécessitent des mandats explicites et des ressources humaines, techniques et financières dédiées aux agents publics chargés d'assumer ces fonctions. Sans les garanties et la proportionnalité nécessaires pour assurer l'efficacité des procédures et la prévention des conflits d'intérêts, les systèmes de déclaration et de contrôle peuvent manquer de pertinence et de crédibilité pour participer à la réglementation des conflits d'intérêts.

Références

- Bacio Terracino, J. (2019), « Article 7: Public sector », dans C. Rose, M. (dir. pub.), *The United Nations Convention against Corruption : A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, <https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (consulté le 24 janvier 2020). [3]
- Bacio Terracino, J. (2019), « Article 8. Codes of conduct for public officials », dans Rose, C., M. Kubiciel et O. Landwehr (dir. pub.), *The United Nations Convention against Corruption : A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, <https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&#> (consulté le 24 janvier 2020). [9]
- Gouvernement australien (1999), *Public Service Act 1999*, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (consulté le 24 janvier 2020). [11]
- Gouvernement du Canada (2019), *Code of Conduct for Procurement*, <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html> (consulté le 18 novembre 2019). [10]
- Gouvernement du Canada (2012), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (consulté le 18 novembre 2019). [7]
- Hanna, R., V. Crittenden et W. Crittenden (2013), « Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior », *Journal of Marketing Education*, vol. 35/1, pp. 18-25, <https://doi.org/10.1177/0273475312474279>. [16]
- HATVP (2018), *La Prévention des conflits d'intérêts*, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/prevention-des-conflits-dinterets/> (consulté le 18 novembre 2019). [17]
- Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, The University of Birmingham, https://research.birmingham.ac.uk/portal/files/42921002/D11_4_FINAL_combined.pdf (consulté le 31 mai 2019). [2]
- Nations Unies (2010), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf (consulté le 16 juillet 2019). [6]
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [15]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- OCDE (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>. [8]

- OCDE (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>. [12]
- OCDE (2004), « OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service », dans *Managing Conflict of Interest in the Public Service : OECD Guidelines and Country Experiences*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [13]
- UK Committee on Standards in Public Life (2014), *Ethical standards for providers of public services Committee on Standards in Public Life*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf. [14]
- Wegner, S., J. Schöberlein et S. Biermann (2013), *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_PractitionerHandbook_20131121.pdf (consulté le 16 juillet 2019). [4]
- Zúñiga, N. (2018), « Behavioural changes against corruption », *U4 Helpdesk Answer*, vol. 2018/11, p. 13, <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf> (consulté le 16 juillet 2019). [5]

Notes

¹ AGNU « Action contre la corruption », AGNU documents officiels, 51^e session ONU Doc A/Res/51/59 (28 janvier 1997).

² Conseil de l'Europe, Recommandation du Comité des ministres aux États membres relative aux codes de conduite des agents publics (n° R [2000] 10).

5 Société

Ce chapitre commente le principe de la société dans son ensemble figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique, qui décrit comment les gouvernements peuvent s'associer avec le secteur privé, la société civile et les particuliers pour aider à promouvoir une culture d'intégrité. Une attention particulière est accordée à la manière dont les gouvernements peuvent aider les entreprises à mettre en œuvre une conduite responsable des entreprises et des pratiques de lutte contre la corruption pour préserver l'intégrité publique. Des stratégies sont présentées pour faire en sorte que l'environnement juridique permette aux organisations de la société civile d'appliquer les pratiques d'intégrité au sein de leurs organisations. Le rôle des campagnes de sensibilisation et des programmes d'éducation civique est également examiné, en mettant l'accent sur le rôle essentiel des individus dans le soutien de l'intégrité publique. Ce chapitre aborde en outre le défi posé par les normes sociales ancrées qui sapent l'intégrité publique et fournit des orientations aux gouvernements sur la manière d'aborder ces questions en englobant toute la société.

5.1. Pourquoi l'ensemble de la société ?

L'intégrité publique ne concerne pas seulement le secteur public : les individus, la société civile et les entreprises façonnent les interactions au sein de la société, et leurs actions peuvent nuire à l'intégrité au sein de leurs communautés ou la favoriser. Une approche englobant toute la société affirme que, dans la mesure où ces acteurs interagissent avec les agents publics et jouent un rôle essentiel dans la définition de l'agenda public et l'influence sur les décisions publiques, ils ont également la responsabilité de promouvoir l'intégrité publique. Au niveau le plus élémentaire, les choix des individus ont un impact. Parce qu'ils sont témoins des conséquences de la corruption, ils peuvent choisir de les ignorer et de devenir des victimes, ou de reconnaître les violations et de contribuer activement à renforcer l'intégrité publique.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents devraient « promouvoir une culture de l'intégrité publique à l'échelle de l'ensemble de la société, en partenariat avec le secteur privé, la société civile et les particuliers, notamment :

- a. en tenant compte dans le système d'intégrité publique du rôle du secteur privé, de la société civile et des particuliers en matière de respect des valeurs d'intégrité propres au secteur public dans leurs interactions avec celui-ci, en particulier en encourageant le secteur privé, la société civile et les particuliers à promouvoir ces valeurs à titre de responsabilité commune ;
- b. en associant les parties concernées à l'élaboration, à la mise à jour régulière et à la mise en œuvre du système d'intégrité publique ;
- c. en sensibilisant davantage la société aux retombées positives de l'intégrité publique, en réduisant la tolérance aux violations des normes d'intégrité publique, et en menant, le cas échéant, des campagnes de promotion de l'éducation civique en matière d'intégrité publique auprès de la population, et en particulier dans les écoles ;
- d. en nouant un dialogue avec le secteur privé et la société civile à propos des avantages, complémentaires de ceux qu'offre l'intégrité publique, qui découlent de la promotion de l'intégrité dans les entreprises et les entités sans but lucratif, et en mettant en commun et à profit les enseignements tirés des bonnes pratiques » (OCDE, 2017^[11]).

5.2. Qu'entend-on par l'ensemble de la société ?

L'intégrité publique se définit par « la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public » (OCDE, 2017^[11]). Une approche de l'intégrité publique « englobant toute la société » exige que les entreprises, les organisations de la société civile et les individus veillent à ce que leur engagement auprès du secteur public respecte les normes, les principes et les valeurs éthiques communs de la société. La concrétisation de cette approche dépend du rôle de chaque acteur dans la société. Pour les entreprises, il peut s'agir de respecter les normes en matière d'environnement et de droits de l'homme dans le cadre de l'exercice de leurs activités, de payer leur juste part d'impôts, de s'abstenir d'offrir des pots-de-vin et de veiller à ce que leurs activités de lobbying soient conformes aux objectifs de durabilité à long terme fixés par l'entreprise. Pour les organisations de la société civile, il peut s'agir de veiller à respecter les normes d'intégrité publique lorsqu'elles agissent en qualité de prestataires de services ou qu'elles plaident pour des enjeux politiques. Pour les individus, cela peut signifier respecter les règles régissant les interactions avec les agents publics et l'accès aux fonds publics, notamment le respect de la propriété publique, ne pas se livrer à des activités frauduleuses liées aux régimes de prestations sociales ou d'évasion fiscale, et signaler la corruption et la fraude lorsqu'ils en sont victimes.

Les caractéristiques suivantes sont des éléments essentiels pour cultiver une approche à l'échelle de l'ensemble de la société :

- Des normes d'intégrité publique sont établies et mises en œuvre au sein des entreprises.
- Des normes d'intégrité publique sont établies et mises en œuvre au sein des organisations de la société civile.
- Les valeurs d'intégrité publique sont établies et acceptées comme une responsabilité partagée par les individus.
- Les parties prenantes concernées sont impliquées dans le développement, l'actualisation et la mise en œuvre du système d'intégrité publique.

5.2.1. Des normes d'intégrité publique sont établies et mises en œuvre au sein des entreprises

Le rôle des gouvernements dans la collaboration avec les entreprises pour défendre l'intégrité publique est reconnu au niveau international à travers des conventions, des normes et des directives connexes.¹ Les gouvernements peuvent soutenir l'intégrité publique au sein des entreprises en assurant la mise en place d'une législation pertinente. Cela couvre non seulement les mesures de lutte contre la corruption, mais aussi la conduite responsable des entreprises, comme la protection des droits de l'homme, de l'environnement et des intérêts des consommateurs, et la mise en place des normes internationales du travail, des normes fiscales et des structures de gouvernance d'entreprise. De plus, l'intégrité publique au sein des entreprises comprend les questions d'intégrité publique relatives à la participation des entreprises au processus d'élaboration des politiques publiques à travers le lobbying et le financement politique (par exemple, « l'influence responsable »).

L'approche actuelle consiste à établir des initiatives législatives distinctes en matière de lutte contre la corruption, de conduite responsable des entreprises et d'intégrité publique, qui se traduisent ensuite par des politiques et des mesures distinctes au sein des entreprises. Par exemple, de nombreux gouvernements ont adopté une législation qui exige que les entreprises établissent un programme de conformité en matière de lutte contre la corruption, comprenant des politiques d'entreprise de lutte contre la corruption, le renforcement des capacités, des canaux de signalisation, une gestion des risques et des fonctions de contrôle interne. La loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger et la loi britannique sur la corruption étaient à l'avant-garde dans ce domaine, et d'autres gouvernements ont suivi le mouvement. Plus récemment, en France, la loi Sapin II exige que les entreprises mettent en place un programme de lutte contre la corruption afin d'identifier et de gérer les risques de corruption ; des sanctions étant prévues en cas de manquement. La loi établit également l'Agence française anticorruption (AFA), qui peut tenir les entreprises responsables de leur manquement à l'obligation de mise en œuvre d'un programme efficace de lutte contre la corruption, même en l'absence d'activité de corruption. De même, les gouvernements utilisent la législation pour aider les entreprises à appliquer des mesures de diligence raisonnable pour d'autres questions de conduite responsable des entreprises ; les lois récemment adoptées en Australie (Loi sur l'esclavage moderne - Modern Slavery Act, 2018), en France (Loi sur le devoir de vigilance, 2017) et au Royaume-Uni (Loi sur l'esclavage moderne - Modern Slavery Act, 2015) en sont des exemples.

L'influence responsable est souvent également considérée séparément dans la législation gouvernementale et la politique interne de l'entreprise. L'influence responsable vise à garantir le respect des valeurs d'intégrité publique lorsque les entreprises interagissent avec l'administration, en particulier dans leurs pratiques de lobbying et de financement politique, ainsi qu'en matière de mobilité entre les secteurs public et privé (c'est-à-dire le « pantouflage »). Par le biais de la législation et des mesures politiques, les gouvernements peuvent inciter les entreprises à mettre en place des politiques en matière de lobbying, de financement politique et d'emploi post-mandats publics. En Espagne, par exemple, le cadre juridique est utilisé pour encourager les entreprises à se conformer à la législation en matière de restrictions à l'emploi à l'issue des fonctions publiques (encadré 5.1). De même, l'organe fédéral chargé des marchés publics au Canada utilise l'exclusion des marchés publics comme sanction pour les entreprises qui ont enfreint la loi fédérale sur le lobbying (Gouvernement du Canada, 2017^[2]).

Encadré 5.1. Utiliser le cadre juridique pour encourager les entreprises à respecter les règles relatives à l'emploi à l'issue des fonctions publiques en Espagne

En Espagne, la loi 9/2017 sur les contrats du secteur public renforce l'obligation de rendre publiques les activités professionnelles des hauts responsables afin de minimiser les conflits d'intérêts. En particulier, il est interdit aux entreprises qui ont engagé une personne enfreignant l'interdiction de fournir des services aux entreprises privées directement liés aux compétences du poste occupé pendant le délai de carence de deux ans, de passer des contrats avec une administration publique, à condition que l'infraction ait été publiée au Journal officiel de l'État. L'interdiction de passer des contrats restera en vigueur tant que la personne sera engagée, avec une limite maximale de deux ans à compter de sa cessation d'activité en tant que haut responsable public.

Source : Informations fournies par le Bureau des conflits d'intérêts, 2019.

Toutefois, pour être efficace, l'intégrité publique exige que les efforts de lutte contre la corruption, le comportement responsable des entreprises et l'influence responsable soient considérés comme étant mutuellement favorables et complémentaires. À ce titre, les gouvernements pourraient envisager de fournir des orientations stratégiques aux entreprises sur la manière dont ces régimes distincts se complètent mutuellement, afin d'éviter les chevauchements et les lacunes. Cela s'appuie sur les bonnes pratiques émergentes de la diligence raisonnable qui reconnaît que ces fonctions au sein des entreprises ne devraient pas être isolées les unes des autres, mais devraient connecter un certain nombre de services et de fonctions, y compris (mais sans s'y limiter) les ressources humaines, les opérations et la production, le service juridique, la conformité/l'éthique, la passation de marchés, les ventes et le marketing, les affaires extérieures, la gestion des risques et l'audit, ainsi que la direction générale et le conseil d'administration/les propriétaires. Comme évoqué plus loin, les gouvernements pourraient également envisager d'intégrer une perspective de « culture de l'intégrité » pour soutenir la mise en œuvre efficace de ces programmes.

La mise en place d'un cadre législatif cohérent pour l'intégrité publique n'est qu'une partie de la solution pour soutenir l'intégrité dans les entreprises. Il est également essentiel de mettre ces mesures en œuvre. Comme point de départ, les gouvernements peuvent sensibiliser les entreprises aux normes d'intégrité (pour en savoir plus, voir le chapitre 4). Les gouvernements peuvent également encourager la mise en œuvre par une combinaison de régimes de sanctions et d'incitation. Les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives, et peuvent comprendre des amendes, l'incarcération, la confiscation des produits, les recours contractuels, la suspension et l'exclusion, le refus de prestations gouvernementales et la responsabilité en termes de dommages et intérêts (ONU DC, 2013^[3]). Des mesures d'incitation sont utilisées pour reconnaître l'engagement des entreprises en matière de comportement citoyen des entreprises et peuvent inclure un accès préférentiel à des prestations gouvernementales (par exemple, des crédits d'impôt ou d'exportation) et à des opportunités commerciales (par exemple, les entreprises des listes blanches ayant démontré de bonnes pratiques d'intégrité), ainsi qu'une atténuation des pénalités (ONU DC, 2013^[3]).

Au-delà des régimes de sanctions et d'incitation, les gouvernements peuvent également fournir des orientations aux entreprises sur la mise en place de programmes de conformité en matière d'intégrité publique. De tels programmes peuvent être bénéfiques, des données démontrant une forte corrélation entre les entreprises dotées de pratiques diligentes en matière de durabilité et les performances économiques (Clark, Feiner et Viehs, 2015^[4]). Il est avéré que ces entreprises affichent de meilleures performances opérationnelles, les pratiques prudentes en matière de durabilité ayant une influence positive sur les pratiques d'investissement (Clark, Feiner et Viehs, 2015^[4]).

Toutefois, si l'on considère l'expérience passée des programmes de conformité aux règles de lutte contre la corruption et de comportement responsable des entreprises, des données suggèrent que ces programmes peuvent devenir des mesures légalistes fondées sur des règles qui ne contribuent guère à créer une culture d'intégrité au sein des entreprises. Comme indiqué ci-dessus, les programmes de conformité fonctionnent souvent en compartiments, séparés des activités principales de l'entreprise et considérés comme un complément. Certains estiment également que les programmes de conformité sont esthétiques, qu'ils sont axés sur des « formalités » visant à se conformer aux réglementations gouvernementales et à éviter des sanctions sévères, plutôt qu'à s'attaquer aux problèmes de culture organisationnelle qui conduisent à des violations de l'intégrité (Langevoort, 2016^[5] ; Krawiec, 2003^[6]). À cela s'ajoutent les découvertes des sciences comportementales qui montrent qu'une importance excessive accordée au contrôle et aux sanctions peut évincer la motivation intrinsèque en faveur de l'intégrité, ce qui entraîne une diminution de la capacité à adopter un comportement éthique (Lambsdorff, 2015^[7]).

Pour aider les entreprises à intégrer les programmes de conformité de l'intégrité publique dans les activités commerciales de base, les gouvernements pourraient intégrer une perspective de « culture de l'intégrité » dans leurs orientations. Il s'agit d'aller au-delà d'une application formelle de la conformité et d'encourager les entreprises à se pencher sur les aspects informels de leur culture organisationnelle qui pourraient saper l'intégrité publique. Ces aspects comprennent l'exemple et l'engagement des responsables, la structure des récompenses et des primes, les facteurs d'expression et de silence au sein de l'organisation, la dynamique d'équipe interne et les relations externes avec les parties prenantes (Taylor, 2017^[8]). Le tableau 5.1 fournit de plus amples détails sur chacun de ces facteurs.

Tableau 5.1. Les cinq niveaux d'une culture éthique

| Niveau | Description |
|----------------------|---|
| Individuel | <p>La façon dont les employés sont évalués et récompensés constitue un facteur clé qui soutient ou sape la culture éthique. Face à la pression subie pour atteindre les objectifs de croissance par tous les moyens nécessaires – l'idée que la fin justifie les moyens – des comportements non éthiques sont prévisibles. Par conséquent, le système de récompenses constitue un excellent point de départ.</p> <p>Les initiatives en matière de diversité et d'inclusion permettent à chaque employé de s'engager pleinement : les employés qui estiment inutile de cacher certains aspects de leur identité sociale pour se conformer à la culture dominante rencontreront moins de conflits entre leurs valeurs personnelles et celles de l'organisation et s'exprimeront avec plus d'assurance – ce qui les rendra plus enclins à exprimer leurs préoccupations en matière d'éthique.</p> |
| Interpersonnel | <p>Les organisations peuvent également se concentrer sur la manière dont les employés interagissent avec la hiérarchie. L'abus de pouvoir et d'autorité constitue un facteur clé qui dégrade la culture organisationnelle. Lorsque les décisions relatives aux promotions et aux récompenses semblent injustes et politiques, les employés ne tiennent pas compte des déclarations de l'organisation sur les valeurs et tendent à poursuivre leurs propres objectifs. La mise en place d'une culture éthique sur le plan interpersonnel nécessite des protections significatives qui permettent à tous les employés et les parties prenantes, même les moins puissants, de faire part de leurs préoccupations et d'exprimer leurs griefs. Les dirigeants doivent reconnaître leur immense rôle dans l'établissement de la culture et la promotion du respect de l'éthique, et ils doivent apprendre à exercer leur influence avec prudence.</p> |
| Groupe | <p>La socialisation dans les appartenances et les relations de groupe constitue un aspect essentiel de la culture humaine. Au travail, le facteur déterminant est généralement le groupe ou l'équipe d'un employé. Les organisations étant de plus en plus dispersées géographiquement et moins strictement alignées, la définition d'une culture organisationnelle cohérente devient plus complexe. Se concentrer sur les conditions de l'équipe peut pousser les cadres intermédiaires à prendre en charge le changement de culture et de dynamique au sein du groupe afin de favoriser des méthodes de travail plus efficaces.</p> <p>De la même façon, si des rôles et des tâches bien définis sont essentiels à la réussite d'une équipe, il en va de même pour la sécurité psychologique. Si les employés se sentent en sécurité pour prendre des risques et s'exprimer, les équipes seront plus créatives, plus performantes et plus éthiques.</p> |
| Intergroupe | <p>La qualité des relations entre les groupes est un élément essentiel à prendre en compte dans toute tentative de mise en place d'une culture éthique. Féliciter une équipe dont l'excellente performance peut être le fruit d'une conduite douteuse lui confère un pouvoir et une mystique difficiles à contester, ce qui peut saper les valeurs dans toute l'entreprise. Les équipes qui travaillent dans le domaine de la durabilité ou de la conformité doivent souvent se battre pour obtenir du pouvoir et des ressources ; lorsque les membres sont rattachés à des groupes de travail matriciels, la redevabilité peut être diluée.</p> |
| Interorganisationnel | <p>La plupart des discussions sur la culture organisationnelle se concentrent sur les relations internes. Néanmoins, les employés sont pleinement conscients de la manière dont une entreprise traite ses fournisseurs, ses clients, ses concurrents et les acteurs de la société civile. Ainsi, le fait d'obtenir et de conserver la confiance des parties prenantes améliorera la culture organisationnelle. Les entreprises doivent en outre s'assurer que leurs valeurs et leurs déclarations de mission ne se limitent pas à des mots sur un site Internet. La réussite de l'entreprise et les valeurs fondamentales ne sont pas des concepts contradictoires. Cela dit, la mise en place d'une culture éthique implique parfois de renoncer à des opportunités lucratives. Les entreprises peuvent être certaines que leurs employés le remarqueront.</p> |

Source : (Taylor, 2017^[8]).

Les gouvernements peuvent aider les entreprises à adopter cette perspective en l'intégrant aux exigences déclaratives. Par exemple, dans le secteur de la réglementation financière, le Royaume-Uni et les États-Unis exigent que les services financiers intègrent une « perspective culturelle » à leurs mesures de surveillance. La FINRA (l'autorité de réglementation des courtiers) aux États-Unis exige des entreprises qu'elles émettent un rapport sur la culture, tout comme l'Office of the Comptroller of Currency, où les dirigeants et les administrateurs des banques sont tenus d'intégrer la surveillance des engagements culturels dans leurs activités courantes (Filabi et Bulgarella, 2018^[9]).

Une pratique croissante de certains gouvernements consiste à exiger un contrôle externe du programme de conformité d'une entreprise avant de lui donner accès aux marchés publics et autres biens publics. Si un contrôle externe est nécessaire, les gouvernements pourraient envisager d'inclure dans les directives préparées un texte qui précise aux entreprises que la certification n'élimine pas le risque de violation de l'intégrité publique, ni n'influe sur les décisions d'enquêter et de poursuivre les faits de corruption. Par exemple, dans le guide britannique des procédures adéquates « Adequate Procedures Guidance », le ministère de la Justice suggère que les organisations envisagent d'obtenir une vérification ou une

assurance externe de leur système de lutte contre la corruption et d'inclure une mesure de clarification pour rappeler aux entreprises que l'accréditation n'est pas une solution miracle pour prévenir les comportements non éthiques (Ministère de la Justice, Royaume-Uni, 2010^[10]).

Cette pratique peut toutefois s'avérer difficile pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui devront probablement chercher un soutien supplémentaire pour mettre en œuvre ces programmes. Puisque les PME représentent 99 % de toutes les entreprises dans l'ensemble de l'OCDE, et qu'elles fournissent plus de la moitié des emplois du secteur des entreprises (OCDE, 2019^[11]), les gouvernements pourraient envisager de stratifier les exigences en matière de déclarations pour garantir le caractère inclusif envers les entreprises de tous les secteurs et de toutes les industries. En ce qui concerne les régimes de sanctions et d'incitation susmentionnés, les gouvernements pourraient envisager d'ajuster les avantages accordés pour répondre aux besoins des PME, tout en fournissant des orientations supplémentaires et des possibilités de renforcement des capacités.

5.2.2. Des normes d'intégrité publique sont établies et mises en œuvre au sein des organisations de la société civile

Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle essentiel dans la promotion de l'intérêt public. Traditionnellement, les OSC ont une mission et un but précis et comblent les lacunes de la société lorsque ni le gouvernement ni les entreprises n'agissent. Ces dernières années, le rôle de la société civile a évolué et les OSC démontrent activement leur valeur, en adoptant un rôle de facilitation, de rassemblement et d'innovation, de prestation de service et de plaidoyer (Forum Économique Mondial et KPMG International, 2013^[12]). Elles sont également de véritables acteurs dans les affaires intérieures et internationales, collaborant avec le gouvernement et les entreprises pour relever les défis les plus importants.

Pour remplir leurs fonctions, les OSC bénéficient souvent d'un statut spécial, comme une exonération fiscale et d'autres avantages, ainsi que d'un accès aux marchés publics. Elles reçoivent également des fonds de la part des entreprises ou des particuliers. Les gouvernements, les entreprises et le grand public attendent des OSC qu'elles agissent conformément à leur mission, qu'elles fassent preuve d'intégrité et de fiabilité et qu'elles adoptent un comportement exemplaire dans leur organisation. L'intégrité publique n'est donc pas seulement une préoccupation pour les gouvernements et les entreprises, mais elle est également essentielle pour garantir la légitimité des OSC. Les violations de l'intégrité publique et de la bonne gouvernance peuvent avoir des effets négatifs, mettant en péril la légitimité des OSC aux yeux du gouvernement et du public, et compromettant la durabilité de leurs activités et de leur accès au financement. Pour ces organisations, un système d'intégrité assure aux donateurs, publics et privés, ainsi qu'à la société au sens large, que les fonds reçus sont utilisés d'une manière efficace.

Pour soutenir les normes d'intégrité publique au sein des OSC, les gouvernements doivent leur assurer un contexte juridique explicite dans lequel elles peuvent opérer (pour en savoir plus, voir le chapitre 13). En outre, les gouvernements peuvent utiliser le cadre législatif pour promouvoir l'intégrité publique des OSC, par exemple en les soumettant aux lois de lutte contre la corruption lorsqu'elles constituent des personnes morales, et en exigeant d'elles une structure de gouvernance saine. Cette structure peut comprendre des lignes de redevabilité claires, des normes d'intégrité, des mesures de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que des processus transparents en matière d'activités et d'utilisation des fonds.

Au-delà des mesures législatives et de politiques publiques visant à soutenir l'intégrité publique, les organisations de la société civile doivent également disposer de structures efficaces en matière de reddition de comptes. Les principes énoncés dans la recommandation sur l'intégrité publique, tels que la stratégie, l'autorité morale, le renforcement des capacités, la culture organisationnelle ouverte et la gestion des risques, peuvent également être appliqués pour renforcer et maintenir l'intégrité des OSC.

La « Norme mondiale pour la redevabilité des OSC », élaborée par un groupe d'OSC spécialisées en redevabilité, constitue un outil concret pour soutenir leur intégrité. Elle énonce douze engagements et fournit des orientations aux OSC pour améliorer leurs pratiques en matière de reddition de comptes (tableau 5.2).

Tableau 5.2. Les 12 engagements de la norme mondiale pour la redevabilité

| Groupe A : Ce que nous voulons réaliser | Groupe B : Notre approche du changement | Groupe C : Ce que nous faisons en interne |
|---|---|--|
| La justice et l'égalité | Des activités axées sur les personnes | Un personnel et des bénévoles responsabilisés et efficaces |
| Les droits de la femme et l'égalité des sexes | Des partenariats solides | Des ressources bien gérées |
| Une planète saine | La défense du changement fondamental | Des prises de décision réactives |
| Un changement positif durable | Des organisations ouvertes | Une autorité morale responsable |

Source : (Global Standard for CSO Accountability, s.d.[13]).

Pour soutenir la mise en œuvre de chacun de ces engagements, des orientations détaillées sont fournies (voir un extrait dans l'encadré 5.2) sur les sujets suivants :

1. *Les processus, les politiques et la structure* identifient les activités organisationnelles internes qui permettent aux OSC de respecter l'engagement en matière de redevabilité.
2. *Les commentaires des parties prenantes* permettent aux OSC d'examiner l'impact de leurs actions sur les parties prenantes ; des orientations sont fournies sur la manière de recueillir et d'évaluer les contributions des parties prenantes.
3. *Les questions d'orientation* encouragent une réflexion plus approfondie au sein des OSC pour identifier les problèmes rencontrés et les solutions visant à les résoudre.

Encadré 5.2. Soutenir les OSC dans la mise en place de mesures de redevabilité efficaces : La norme mondiale en matière de la redevabilité

Vous trouverez ci-dessous un extrait des orientations concernant les « ressources bien gérées ».

« **10. Des ressources bien gérées** : nous traiterons nos ressources de façon responsable pour atteindre nos objectifs et servir l'intérêt public.

Une utilisation efficace, efficiente et éthique des ressources financières et autres est essentielle pour que les OSC puissent gérer les programmes, obtenir des résultats et gagner la confiance des parties prenantes. Les OSC doivent respecter des normes de comptabilité financière généralement reconnues, assurer la mise en œuvre de contrôles financiers stricts et réduire le risque d'utilisation frauduleuse des fonds en gérant les ressources de manière responsable.

Actions clés : Acquérir des ressources de manière à s'aligner sur les valeurs et les objectifs, gérer les ressources de manière responsable et se conformer aux normes comptables professionnelles, assurer des contrôles financiers stricts afin de réduire le risque de corruption, de pots-de-vin, d'utilisation frauduleuse des fonds et de conflits d'intérêts, informer de manière ouverte et transparente sur la provenance des ressources et la manière dont elles sont gérées.

Est-ce que votre organisation...

1. ... dispose de directives et de procédures efficaces pour la collecte de fonds, la passation de marchés, l'utilisation et la gestion des ressources dans le respect de l'éthique, avec des dispositions concernant : la recherche et l'attribution de fonds et de dons en nature, la prévention de la fraude, le traitement des cas suspectés et avérés de corruption et d'utilisation frauduleuse des ressources, et de conflits d'intérêts ?
2. ... utilise les fonds conformément au budget et aux fins prévues pour atteindre des objectifs stratégiques ?
3. ... veille à ce que les dépenses soient régulièrement contrôlées, à ce que des audits financiers indépendants utilisant des normes comptables professionnelles soient réalisés et publiés, et à ce que les changements recommandés soient mis en œuvre ?
4. ... achète des biens et des services en employant des procédures d'appel d'offres concurrentielles et transparentes ?
5. ... fournit ouvertement des informations sur les sources et l'affectation des fonds ? »

Source : (Global Standard for CSO Accountability, s.d.^[13]).

5.2.3. Les normes d'intégrité publique sont établies et acceptées comme une responsabilité partagée par les individus

Tout comme les entreprises et les organisations de la société civile, les individus jouent un rôle clé dans le maintien d'une culture d'intégrité dans la société. En fixant des normes d'intégrité publique dans la législation et en sensibilisant aux coûts de la corruption et aux avantages de l'intégrité publique, les gouvernements peuvent cultiver l'engagement de la société et réduire le niveau de tolérance dont bénéficient les violations de l'intégrité publique.

Établir des normes d'intégrité pour les individus

Les interactions des individus avec le secteur public sont nombreuses et comprennent l'accès aux services publics, la perception de prestations sociales et de fonds publics, l'utilisation d'espaces et de biens publics (tels que les jardins ou les transports publics). Reconnaître leur responsabilité dans le cadre du système d'intégrité publique nécessite de veiller à ce que la législation nécessaire soit en place pour interdire la participation à des actes de corruption comme les pots-de-vin ou le trafic d'influence, et pour régir le paiement des impôts, la perception des prestations sociales et l'utilisation de l'espace et des services publics, entre autres.

Les campagnes de sensibilisation cultivent l'engagement en faveur de l'intégrité publique

Les campagnes de sensibilisation constituent l'une des principales méthodes dont disposent les gouvernements pour améliorer la compréhension des questions d'intégrité publique pour les individus. Les campagnes de sensibilisation visent à mettre en lumière un problème spécifique et à atteindre un public ciblé, en interne au sein d'une organisation ou d'un groupe, ou en externe dans la société au sens plus large. Les campagnes peuvent prendre différentes formes, via les médias traditionnels (radio, télévision, presse écrite) ou les réseaux sociaux (YouTube, Twitter, Facebook, etc.), avec parfois une combinaison des deux.

La sensibilisation à l'intégrité et aux efforts de lutte contre la corruption peut toutefois avoir des effets négatifs : la perception d'une corruption endémique, l'apathie croissante des citoyens et l'affaiblissement de la motivation à respecter les normes d'intégrité publique. C'est pourquoi, au moment de l'élaboration des campagnes, il est utile de veiller à ce que les messages soient fondés sur une compréhension des problèmes d'intégrité auxquels la société est confrontée et éviter de traiter la question sous un angle sensationnaliste (tableau 5.3). L'utilisation de données factuelles crédibles et authentiques peut également permettre aux destinataires de s'identifier aux principaux messages (Mann, 2011^[14]).

Tableau 5.3. Les facteurs de succès des campagnes visant à modifier les comportements

| Objectif | Options |
|---|--|
| Adapter la campagne au public | <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaître les attitudes existantes • Rendre la question accessible au public • Rendre la question culturellement spécifique • Examiner la question du point de vue du public cible • Mener un projet pilote ou un prétest pour contrôler les résultats |
| Générer une responsabilité communautaire | <ul style="list-style-type: none"> • Rendre la question socialement inacceptable en la formulant en termes moraux • Mettre en évidence l'impact plus large de la question sur la société et démontrer son impact sur la vie humaine |
| Renforcer le sentiment de capacité d'agir | <ul style="list-style-type: none"> • Développer un sentiment de maîtrise de soi, de motivation, de connaissances et de compétences • Proposer un comportement alternatif |
| Encourager l'action | <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en évidence les mesures à prendre, telles que les procédures appropriées pour signaler les activités de corruption |

Source : Adapté de (Mann, 2011^[14]).

Les institutions du secteur public peuvent vouloir utiliser les campagnes de sensibilisation pour contester la justification des comportements contraires à l'éthique en créant un lien conscient entre l'opinion d'une personne sur sa propre intégrité et l'intérêt public au sens plus large. Bien qu'une grande majorité de gens ne prend aucun plaisir à faire du mal aux autres (Camerer, 2011^[15]), dans le cas d'un comportement contraire à l'éthique, les dommages causés par un individu restent souvent abstraits et ne sont pas directement liés à un autre individu, ce qui lui permet de justifier son comportement (Barkan, Ayal et Ariely, 2015^[16]). La remise en cause de ces comportements nécessite donc de sensibiliser à des dilemmes réels, afin que les individus comprennent l'impact négatif de leurs actions sur d'autres individus ou groupes et sur l'intérêt public plus large de la communauté.

Les institutions du secteur public peuvent également recourir à des campagnes pour proposer des solutions concrètes aux individus afin de préserver l'intégrité publique. De petites normes incitatives peuvent influencer positivement les actions d'un individu confronté à un scénario de corruption (Köbis et al., 2015^[17]). Ces incitations pourraient proposer différentes solutions (la manière de signaler la corruption ou de s'associer avec des agents publics pour faire respecter l'intégrité) et identifier des comportements alternatifs à la corruption (encadré 5.3).

Encadré 5.3. Les campagnes de sensibilisation comme outil pour inspirer des actions en faveur de l'intégrité

Campagne #Peruanosdeverdad de la Commission de haut niveau contre la corruption au Pérou

La Commission de haut niveau contre la corruption (CAN Anticorrupción) au Pérou a lancé la campagne #ReellenentPeruviens (#Peruanosdeverdad) en 2016 dans le cadre de sa stratégie d'intégrité. La campagne, comprenant une vidéo sur YouTube, vise à contrecarrer les normes qui affaiblissent l'intégrité de la société péruvienne en proposant de nouvelles normes positives pour promouvoir le changement. La vidéo commence par montrer une série de violations de l'intégrité, du versement de pots-de-vin à la violation du Code de la route, en passant par d'autres formes de troubles civils comme les agressions et les petits larcins. Les images sont suivies par la déclaration « Le changement dont le Pérou a besoin commence par soi-même ». On voit ensuite une série de citoyens avec des messages en faveur de l'intégrité, notamment #Peruanosdeverdad : respectez la loi, et #Peruanosdeverdad : nous ne payons pas de pots-de-vin. Des citoyens de tous âges apparaissent dans la vidéo, et un footballeur péruvien délivre le message final : « Comment pouvons-nous attendre des autorités qu'elles agissent avec intégrité et améliorent le pays si nous ne le faisons pas nous-mêmes ? »

Source : (OCDE, 2018^[18] ; CONFIEP, 2016^[19]).

Les décideurs politiques peuvent également utiliser des campagnes de sensibilisation pour renforcer la confiance des citoyens et leur engagement dans les initiatives en cours en faveur de l'intégrité publique. Par exemple, une « Journée portes ouvertes du gouvernement » est organisée annuellement en Allemagne, offrant l'occasion aux citoyens de rencontrer les ministres fédéraux et les secrétaires d'État et de discuter des politiques publiques et des problèmes (Berlin.de, 2018^[20]). Le gouvernement profite également de la journée portes ouvertes du gouvernement pour sensibiliser à l'intégrité et aux politiques de lutte contre la corruption.

Les programmes d'éducation civique cultivent les connaissances, les compétences et les comportements nécessaires pour préserver l'intégrité publique

L'engagement du système scolaire est essentiel pour inspirer des normes d'intégrité dès le plus jeune âge, car le système scolaire favorise le dialogue et l'exploration de la manière dont les étudiants, en tant que futurs citoyens, peuvent protéger l'intégrité publique. L'éducation à l'intégrité publique vise à inspirer un comportement éthique et à doter les élèves des écoles primaires et secondaires des connaissances et des aptitudes nécessaires pour résister à la corruption. La diffusion de l'éducation à l'intégrité publique diffère d'un pays à l'autre, des facteurs comme les préférences en matière de programmes scolaires, l'engagement des parties prenantes (y compris le soutien politique et financier) et la coopération entre les organes chargés de l'éducation et de l'intégrité et d'autres parties prenantes influençant l'expérience des jeunes et leur exposition à l'éducation à l'intégrité.

La plupart des pays intègrent les valeurs de l'intégrité publique dans les programmes d'enseignement ou font dispenser l'enseignement sur l'intégrité publique par l'organe chargé de l'intégrité publique et/ou de la lutte contre la corruption (OCDE, 2018^[21]). Les pays qui intègrent l'éducation à l'intégrité publique dans le programme scolaire utilisent généralement deux méthodes : i) l'intégration de modules dans les cours existants et/ou ii) l'apport d'un soutien au travers de manuels et de supports supplémentaires pour les enseignants, que l'école peut utiliser à sa guise. Par exemple, la Hongrie utilise la première méthode en intégrant les concepts d'intégrité et de lutte contre la corruption dans le programme d'éthique existant (OCDE, 2018^[21]). Au Chili, le Conseil pour la transparence utilise la deuxième méthode, avec un jeu de questions et réponses qui teste les connaissances des élèves de 10 à 16 ans au sujet de la transparence et de la démocratie, et encourage la coopération et la concurrence interne. Dans d'autres pays, l'autorité chargée de l'intégrité ou de la lutte contre la corruption est responsable de la mise en œuvre des programmes d'éducation (encadré 5.4).

Encadré 5.4. L'éducation à l'intégrité publique dispensée par l'autorité anticorruption au Portugal

Au Portugal, le Conseil pour la prévention de la corruption (CPC) a développé un ensemble de projets pour les enseignants, les adultes et les élèves (âgés de 6 à 18 ans). Ces projets visent à sensibiliser aux causes et aux conséquences de la corruption, et à soutenir le développement des compétences et des valeurs pour la combattre. Le Conseil dispense une formation aux enseignants, au personnel scolaire et aux parents d'élèves pour clarifier les concepts liés à la corruption et pour les aider à réfléchir à leur rôle dans le maintien de l'intégrité publique et à l'impact de la corruption sur le développement social, économique et politique de la société.

Le CPC utilise une série de concours visant à renforcer la sensibilisation des étudiants et à les soutenir dans leur engagement envers la lutte contre la corruption. Les « Images contre la corruption » (Imagens contra a Corrupção) est l'un de ces concours. Les étudiants, encadrés par leurs professeurs, discutent des questions liées à la fraude et à la corruption, puis produisent un travail qui met en valeur les leçons qu'ils ont apprises. Les meilleurs travaux des étudiants sont sélectionnés par un jury national et récompensés par un prix.

Un autre projet s'appelle « Mieux vaut prévenir » (Mais Vale Prevenir). Chaque année, le CPC s'associe aux écoles pour former le personnel scolaire aux impacts de la corruption sur les sociétés, et les encourage à aider les jeunes étudiants à développer leurs connaissances et leurs compétences. Encadrés par leurs enseignants, les étudiants lisent différents types de textes et discutent de situations de la vie quotidienne liées à la corruption. Il leur est ensuite demandé de produire des documents démontrant ce qu'ils ont appris et compris sur les questions liées à la fraude, aux pots-de-vin et à la corruption. Un jury national réalise une sélection parmi les travaux soumis et les meilleurs sont récompensés.

Source : Conselho de Prevenção da Corrupção (2018) Projets éducatifs (non publié).

Quelle que soit la manière dont un gouvernement choisit d'intégrer l'éducation à l'intégrité publique, les décideurs publics peuvent identifier et utiliser les synergies du programme d'études existant pour éviter la surcharge. Par exemple, les éducateurs pourraient relier les leçons sur l'intégrité publique à des documents sur les droits de l'homme, l'État de droit et la structure du gouvernement. Les éducateurs pourraient également introduire l'éducation à l'intégrité publique dans n'importe quel cours de langue et de littérature, en faisant en sorte de concevoir les leçons de manière à ce que les étudiants lisent puis écrivent sur les questions de gouvernance.

En plus de l'apprentissage en classe, « l'apprentissage par la pratique » contribue à développer les aptitudes et les compétences des jeunes en matière de protection de l'intégrité publique, à accroître leur participation aux processus décisionnels et à soutenir leur rôle en tant qu'acteurs du changement (Schulz et al., 2016^[22]). Les éducateurs pourraient faire participer les élèves à des projets d'intégrité dans la vie réelle, par exemple en soumettant une demande d'accès à l'information ou en contrôlant un processus de travaux publics (encadré 5.5). En effet, le fait de relier les projets aux résultats d'apprentissage existants, d'intégrer la voix des jeunes dans la conception et la sélection des activités et de fournir par la suite aux étudiants un espace de réflexion sur les expériences vécues permet non seulement de sensibiliser les jeunes à la nécessité de l'intégrité dans la vie publique, mais leur permet également d'acquérir des compétences par la pratique (Ceilo, Durlak et Dymnicki, 2011^[23]).

Encadré 5.5. Apprendre l'intégrité publique par la pratique : contrôler la passation de marchés publics en Italie

En Italie, le ministère du Patrimoine culturel a collaboré avec Action Aid Italy pour engager 90 citoyens locaux, dont des étudiants, afin d'effectuer un suivi civique des deux grands projets scientifiques et culturels du parc archéologique de Sybaris. Le projet visait à faire participer les citoyens et à les aider à comprendre et à contrôler les caractéristiques de base d'un appel d'offres. Les citoyens ont eu l'opportunité d'étudier les marchés publics, de surveiller le processus de passation de marchés publics et d'apprendre comment la technologie peut améliorer la qualité des investissements publics.

Source : (Quintili, 2018^[24]).

La formation des éducateurs, qui leur permet d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour aborder des problèmes comme la corruption, doit être un élément essentiel de tout programme d'éducation à l'intégrité (OCDE, 2018^[21]). Leur formation peut comprendre des cours suivis dans le cadre de programmes de formation des enseignants ou de formation continue, des séminaires et des ensembles de ressources préparés par les institutions gouvernementales ou des acteurs de la société civile. La formation à l'éducation à l'intégrité publique pourrait également aider les éducateurs à acquérir les compétences nécessaires pour aborder des questions éthiques et morales difficiles en classe. Des cours intégrant un contenu abstrait et théorique, qui encouragent les enseignants à approfondir leurs connaissances par la réflexion critique, peuvent contribuer à améliorer leurs compétences en matière de raisonnement éthique et moral (Cummings, Harlow et Maddux, 2007^[25]).

Au-delà de l'éducation des jeunes et des éducateurs, des mesures d'évaluation de l'impact de l'éducation à l'intégrité publique doivent être mises en place. Même si les effets complets de ces mesures ne seront pas visibles immédiatement, il est utile de collecter et d'analyser systématiquement les données afin d'évaluer les résultats à court et moyen terme, puis l'impact à long terme. Les décideurs publics pourraient concevoir un cadre d'évaluation connexe, avec des indicateurs permettant de mesurer les connaissances et les compétences des étudiants en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption tout au long de leur participation au programme d'éducation, ainsi que l'impact futur du programme. Les approches d'évaluation possibles comprennent :

- L'application d'analyses de discontinuité de la régression pour mesurer les différences d'attitudes envers l'intégrité et la lutte contre la corruption entre les étudiants qui ont participé au programme d'éducation à l'intégrité publique et les autres.
- L'application de méthodes de recherche qualitatives et participatives pour évaluer les effets du programme sur la perception des valeurs par les éducateurs et les étudiants. Cela s'appuierait sur les expériences et les perceptions des participants pour fournir des témoignages narratifs du changement vécu par les participants grâce au programme.
- L'utilisation de données comportementales pour évaluer les effets du programme d'éducation sur le changement de comportement à court terme (Gächter et Schulz, 2016^[26]). Cela pourrait inclure une évaluation de la tendance des élèves à la tricherie entre le début et la fin de leur participation (OCDE, 2018^[21]).

5.2.4. Les parties prenantes concernées sont impliquées dans le développement, l'actualisation et la mise en œuvre du système d'intégrité publique

Les gouvernements peuvent également inclure les parties prenantes à l'élaboration, à l'actualisation et à la mise en œuvre du système d'intégrité publique (OCDE, 2017^[1]). La participation des parties prenantes permet non seulement aux décideurs publics de comprendre de manière explicite, concise et fondée les défis en matière d'intégrité auxquels la société est confrontée dans un contexte en évolution rapide, mais elle favorise également l'élaboration de solutions actualisées et adaptées. La collecte d'informations auprès des principales parties prenantes peut également contribuer à éviter des impacts inattendus et des problèmes de mise en œuvre pratique liés aux politiques d'intégrité.

Les gouvernements pourraient envisager de veiller à ce que l'engagement soit institutionnalisé, inclusif et transparent (voir chapitre 13). L'institutionnalisation de l'engagement des parties prenantes signifie que les gouvernements établiraient des exigences formelles de consultation sur les nouvelles politiques d'intégrité, avec les ressources (financières, humaines et techniques) nécessaires pour mener à bien les consultations prévues (encadré 5.6). Par exemple, pour soutenir la mise en œuvre du système d'intégrité, l'Agence française anticorruption (AFA) a mené une large consultation publique auprès des entreprises, des fédérations professionnelles, des consultants, des cabinets d'audit, des avocats, des autorités publiques, des universités et des organisations de la société civile. Ces parties prenantes ont fourni 450 contributions, qui ont été intégrées dans une boîte à outils, des lignes directrices et des solutions de lutte contre la corruption pour aider les personnes morales publiques et privées à prévenir et à détecter les atteintes à l'intégrité.

Encadré 5.6. Engager la société civile et les entreprises dans le développement du système d'intégrité publique : le cas du Mexique

Au Mexique, la politique nationale de lutte contre la corruption a été élaborée grâce à un processus participatif et à des discussions continus impliquant la société civile, le monde universitaire, les chambres de commerce, les institutions publiques et des experts de tout le pays. Premièrement, un Conseil consultatif (Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción) a été créé par le Comité citoyen et le Secrétariat exécutif du Système national anticorruption (SNA, Sistema Nacional Anticorrupción) pour recueillir les contributions d'experts des organisations de la société civile, du milieu académique, du secteur des affaires, des institutions publiques (y compris au niveau infranational) et des organisations internationales et promouvoir le dialogue avec eux. Deuxièmement, un processus parallèle de consultation publique a permis de recueillir les opinions et les perceptions des citoyens au sujet des causes et effets de la corruption au Mexique et des solutions possibles à ce problème (Consulta Ciudadana). Troisièmement, le processus de consultation a impliqué le niveau infranational, avec l'organisation de huit forums régionaux dans tout le pays pour inclure les besoins et les problèmes locaux dans l'élaboration de la politique nationale.

Source : (OCDE, 2019^[27]).

La participation des parties prenantes à l'élaboration des règlements peut conduire à un meilleur respect et à une meilleure acceptation de ces règlements, en particulier lorsque les parties prenantes estiment que leurs points de vue ont été examinés, qu'elles comprennent comment leurs commentaires ont été pris en compte et qu'elles estiment être traitées avec respect (Lind et Arndt, 2016^[28]). Pour en savoir plus sur la relation entre l'engagement des parties prenantes, l'intégrité et l'élaboration des politiques publiques, voir le chapitre 13.

5.3. Défis

La mise en place d'une culture d'intégrité à l'échelle de l'ensemble de la société n'est pas sans difficulté. Les attentes individuelles et collectives liées à l'intégrité publique évoluent. Dans un contexte dynamique, ces changements redéfinissent les normes sociales, ainsi que ce qui est toléré ou non d'une période à l'autre. Cela peut prendre la forme d'une désapprobation individuelle et collective croissante envers certains manquements et comportements. Toutefois, les normes sociales peuvent également être affectées lorsque les atteintes à l'intégrité deviennent courantes et qu'un problème d'action collective apparaît, selon lequel il devient irrationnel pour une personne de défendre l'intérêt public, car personne d'autre ne le fait (Persson, Rothstein et Teorell, 2013^[29]). On pourrait citer par exemple une ville où la plupart des gens éviteraient de payer leur billet dans les transports publics. Une telle action peut être légalement reconnue comme un manquement à l'intégrité, des sanctions étant prévues pour ceux qui enfreignent ces règles, mais il n'y a pas de stigmatisation morale grave liée au non-paiement du billet, puisque tout le monde le fait. Dans les sociétés où le respect des normes d'intégrité ne profite plus à ceux qui y adhèrent, les manquements à l'intégrité deviennent plus acceptables (OCDE, 2018^[30]). Dans le contexte d'une culture qui justifie les violations de l'intégrité, il a été mis en évidence que les personnes sont elles-mêmes plus tolérantes à l'égard des violations de corruption (voir par exemple (Gächter et Schulz, 2016^[26] ; Barr et Serra, 2010^[31]) (Fisman et Miguel, 2008^[32])).

Pour élaborer et mettre en œuvre des politiques d'intégrité efficaces, il faut donc remettre en question les normes sociales qui justifient les atteintes à l'intégrité, et promouvoir les normes et valeurs de l'intégrité publique. Le rôle normatif de la politique publique suggère que les gouvernements peuvent s'appuyer sur des outils de politiques publiques pour invoquer et soutenir le changement. Si les gouvernements ne peuvent pas s'attendre à transformer des normes sociales bien ancrées du jour au lendemain, le fait de démontrer leur engagement à relever les défis urgents en matière d'intégrité constituera un signal puissant (Muers, 2018^[33]). En s'appuyant sur cet engagement, la mise en œuvre d'outils de politiques publiques comme des programmes obligatoires de conformité des entreprises, des campagnes de sensibilisation et des programmes d'éducation civique – tout en veillant à ce que ces efforts soient soutenus dans le temps – peut briser le piège de l'action collective, en créant des « tensions » entre ce qui était un comportement acceptable avant et ce qui est un comportement acceptable aujourd'hui (Collier, 2016^[34]). Bien qu'ils dépassent la portée de l'analyse du principe 5, des régimes d'application efficaces constituent également un outil nécessaire pour garantir le maintien d'une culture de l'intégrité publique (pour en savoir plus, voir le chapitre 11).

Références

- Barkan, R., S. Ayal et D. Ariely (2015), « Ethical dissonance, justifications, and moral behavior », [16]
Current Opinion in Psychology, vol. 6, pp. 157-161,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001>.
- Barr, A. et D. Serra (2010), « Corruption and culture: An experimental analysis », [31]
Journal of Public Economics, vol. 94, pp. 862-869.
- Berlin.de (2018), « German Federal Government Open Day », [20]
<https://www.berlin.de/en/events/3135988-2842498-german-federal-government-open-day.en.html> (consulté le 15 février 2019).
- Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton [15]
 University Press.
- Ceilo, C., J. Durlak et A. Dymnicki (2011), « A meta-analysis of the impact of service-learning on [23]
 students », *Journal of Experiential Education*, vol. 34/2, pp. 164-181.
- Clark, G., A. Feiner et M. Viehs (2015), *From the Stockholder to the Stakeholder: How [4]
 Sustainability Can Drive Financial Outperformance*, Université d'Oxford, Arabesque Partners,
https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf
 (consulté le 24 janvier 2019).
- Collier, P. (2016), « How to change cultures of corruption », *Against Corruption : A collection of [34]
 Essays*, Bureau du Premier ministre, Royaume-Uni,
<https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-collier-how-to-change-cultures-of-corruption> (consulté le 15 janvier 2019).
- CONFIEP (2016), *Campaña "Peruanos de Verdad"*, YouTube, [19]
https://www.youtube.com/watch?v=lqmhp4hYvos&https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzi_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017 (consulté le 24 janvier 2019).
- Cummings, R., S. Harlow et C. Maddux (2007), « Moral reasoning of in-service and pre-service [25]
 teachers: A review of the research », *Journal of Moral Education*, vol. 36/1, pp. 67-78,
<http://dx.doi.org/10.1080/03057240601185471>.
- Filabi, A. et C. Bulgarella (2018), *Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence from [9]
 Pilot Studies*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf> (consulté le 31 janvier 2019).
- Fisman, R. et E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of [32]
 Nations*, Princeton University Press.
- Forum Économique Mondial et KPMG International (2013), *The Future Role of Civil Society*, [12]
 Forum Économique Mondial,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf (consulté le 9 juillet 2019).
- Gächter, S. et J. Schulz (2016), « Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across [26]
 societies », *Nature*, vol. 531, <http://dx.doi.org/10.1038/nature17160>.

- Global Standard for CSO Accountability (s.d.), *Guidance Material*, [13]
<http://www.csostandard.org/guidance-material/#clusterc> (consulté le 9 juillet 2019).
- Gouvernement du Canada (2017), *Politique d'inadmissibilité et de suspension*, [2]
<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-fra.html> (consulté le 31 janvier 2019).
- Köbis, N. et al. (2015), « « Who doesn't? » - The impact of descriptive norms on corruption », [17]
PLoS ONE, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0131830>.
- Krawiec, K. (2003), « Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance », [6]
Washington University Law Quarterly, vol. 81.
- Lambsdorff, J. (2015), « Preventing corruption by promoting trust – Insights from behavioral science », [7]
Passauer Diskussionspapiere, n° V-69-15, Universität Passau, Passau,
<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006>.
- Langevoort, D. (2016), « Cultures of compliance », *American Criminal Law Review*, [5]
<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799> (consulté le 24 janvier 2020).
- Lind, E. et C. Arndt (2016), « Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science [28]
 Perspective on Government-Citizen Interactions », *OECD Regulatory Policy Working Papers*,
 n° 6, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en>.
- Mann, C. (2011), « *Behaviour changing campaigns: Success and failure factors* », U4 Anti- [14]
 Corruption Resource Centre, Bergen, <http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/> (consulté le 24 janvier 2020).
- Ministère de la Justice, Royaume-Uni (2010), « *The Bribery Act 2010 - Guidance about [10]
 procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons
 associated with them from bribing* », <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> (consulté le 24 janvier 2020).
- Muers, S. (2018), *Culture, Values and Public Policy*, Institute for Policy Research, Bath, [33]
<https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf> (consulté le 15 janvier 2019).
- OCDE (2019), *Follow up Report on the OECD Integrity Review of Mexico: Responding to [27]
 Citizens' Expectations*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/follow-up-integrity-review-mexico.pdf> (consulté le 31 janvier 2019).
- OCDE (2019), *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat 2019*, Éditions OCDE, [11]
 Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/dfc3ab17-fr>.
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter [30]
 Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OCDE (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, [21]
 OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>
 (consulté le 19 avril 2018).
- OCDE (2018), *Engaging Youth in the Fight against Corruption*, OCDE, Paris, [18]
<http://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm> (consulté le
 24 janvier 2019).

- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- ONU DC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, Office des Nations Unies contre les drogues et le crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (consulté le 13 février 2019). [3]
- Persson, A., B. Rothstein et J. Teorell (2013), « Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem », *Governance*, vol. 26/3, pp. 449-471, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. [29]
- Quintili, C. (2018), « *Italians are disillusioned with public contracting, can an ancient archaeological site change that?* », Transparency International, <https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b> (consulté le 9 juillet 2019). [24]
- Schulz, W. et al. (2016), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, IEA Amsterdam. [22]
- Taylor, A. (2017), « The Five Levels of An Ethical Culture - About This Report », BSR, San Francisco, https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf (consulté le 21 juillet 2017). [8]

Note

¹ Voir par exemple, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ; la Recommandation de l'OCDE de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales; les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ; les Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques (2019) ; la Convention des Nations unies contre la corruption ; les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ; et la Déclaration tripartite de l'Organisation internationale du travail.

6 Leadership

Ce chapitre fournit un commentaire sur le principe du leadership figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment l'investissement dans une autorité morale intègre peut démontrer l'engagement d'un organe du secteur public envers l'intégrité publique, et présente le principe du leadership intègre comme une caractéristique et un style qui peuvent être cultivés en amont par les futurs responsables. Il détaille également les mécanismes qui permettent d'attirer et de sélectionner des autorités morales intègres. Le chapitre aborde en outre les cadres d'incitation et de redevabilité sur lesquels s'appuyer pour récompenser le leadership intègre. Le chapitre traite également le défi auquel sont confrontées les structures bureaucratiques pour soutenir l'autorité morale intègre, en se concentrant sur la souplesse nécessaire pour récompenser et sanctionner le leadership éthique et pour garantir que les structures de gestion des ressources humaines soient établies de manière à assurer le recrutement et la promotion de responsables éthiques.

6.1. Pourquoi un leadership ?

On attend des responsables qu'ils soient des responsables publics efficaces, capables de diriger leurs équipes, d'inspirer leur personnel et de mettre en place une culture organisationnelle qui favorise l'innovation tout en renforçant les valeurs du secteur public, notamment des normes élevées en matière d'intégrité et d'éthique. Compte tenu de ces responsabilités, on ne saurait trop souligner l'importance du rôle des responsables dans la promotion et la gestion active de l'intégrité au sein de leurs organisations. Les responsables affectent des ressources aux systèmes d'intégrité, les désignent comme priorités organisationnelles, supervisent leur coordination et les intègrent au cœur de leur gestion organisationnelle. Sans une autorité morale engagée, les systèmes d'intégrité ne peuvent produire l'effet escompté. En outre, en montrant l'exemple, les responsables jouent un rôle essentiel dans l'établissement et le renforcement d'une culture de l'intégrité dans les organes du secteur public.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « investir dans l'autorité morale en matière d'intégrité pour démontrer l'attachement d'une entité du secteur public à l'intégrité, notamment :

- a. en inscrivant le sens de l'intégrité dans le profil des responsables à tous les niveaux de l'entité, et en faisant figurer cette qualité comme condition à remplir pour être sélectionné dans le cadre de l'attribution d'un poste de responsabilité, ou bien nommé ou promu à un tel poste, ainsi qu'en évaluant la performance des responsables au regard du système d'intégrité publique à tous les niveaux de l'entité ;
- b. en aidant les responsables à montrer la voie à suivre dans le domaine de l'éthique, conformément à leur rôle, grâce à la définition de mandats explicites, à l'apport d'un soutien institutionnel (sous la forme d'un contrôle interne, de la mise à disposition d'instruments de gestion des ressources humaines et de la formulation d'avis juridiques, par exemple), et à la fourniture périodique d'une formation et de conseils en vue de renforcer les connaissances et développer les compétences à avoir pour faire preuve du discernement adéquat dans les cas où des problèmes d'intégrité publique peuvent être soulevés ;
- c. en élaborant des cadres de gestion propices à l'exercice de leurs fonctions par les responsables dans une optique de repérage et d'atténuation des risques en matière d'intégrité publique » (OCDE, 2017^[1]).

6.2. Qu'est-ce que le leadership ?

Le principe du leadership de la recommandation se concentre sur la gestion administrative au sein du secteur public. Les responsables publics élus, les ministres et leurs cabinets directs ne sont pas concernés par ce chapitre (pour en savoir plus, voir le chapitre 1), mais ils ajoutent un élément important de contexte, car leur propre gestion contraint souvent les responsables administratifs à mener des activités spécifiques, comme définir une orientation politique stratégique, allouer des budgets et des ressources, ou s'engager directement auprès des citoyens sur diverses questions politiquement sensibles. La frontière entre le politique et l'administratif est en constante évolution et diffère d'un système national à l'autre.

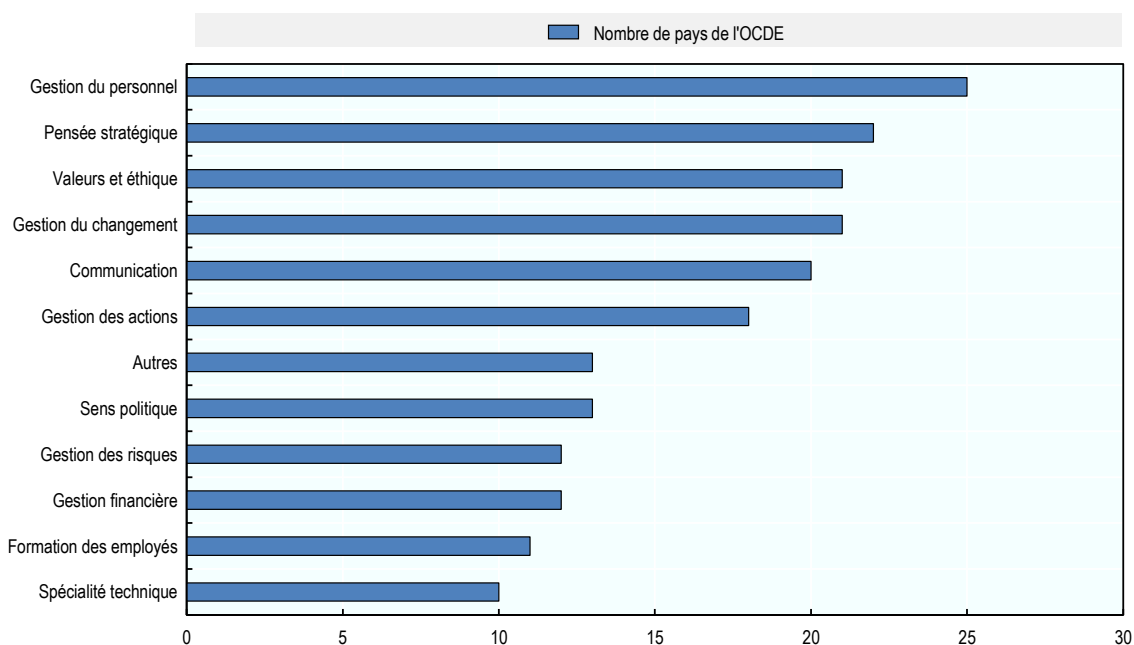
La promotion d'une autorité morale intègre inclut deux grands objectifs : premièrement, veiller à ce que les personnes nommées à des postes de responsabilité possèdent un profil intègre – des personnes morales dotées des compétences nécessaires pour être des responsables intègres ; et deuxièmement, soutenir ces responsables dans l'exercice de leurs fonctions de responsables intègres. Bien que les gouvernements puissent utiliser un certain nombre d'outils et de mécanismes pour atteindre ces objectifs, les caractéristiques suivantes sont essentielles pour rendre une autorité morale intègre opérationnelle :

- Une autorité morale intègre est reconnue comme une caractéristique et un style, qui sont cultivés en amont chez les futurs responsables.
- Des mécanismes sont établis pour attirer et sélectionner les responsables intègres.
- Des mesures d'incitation et de redevabilité favorisent et récompensent l'autorité morale intègre.

6.2.1. Une autorité morale intègre est une caractéristique et un style cultivés en amont chez les futurs responsables

Pour comprendre comment développer des responsables intègres, il faut d'abord expliquer ce que signifie le leadership ou l'autorité morale intègre. Au sein des hiérarchies complexes, on entend généralement par autorité morale les responsables occupant les postes les plus élevés. La plupart des gouvernements des pays de l'OCDE l'institutionnalisent sous la forme d'une haute fonction publique (HFP) spécifique et distincte, selon des modalités différentes. Les responsables occupant des postes au sein de la HFP sont généralement soumis à un ensemble commun de compétences de gestion (voir le graphique 6.1) qui précisent la manière dont ils sont censés atteindre les résultats décrits dans leurs accords de performance.

Graphique 6.1. Les compétences prioritaires pour recruter et former des cadres supérieurs



Source : (OCDE, 2016^[2]).

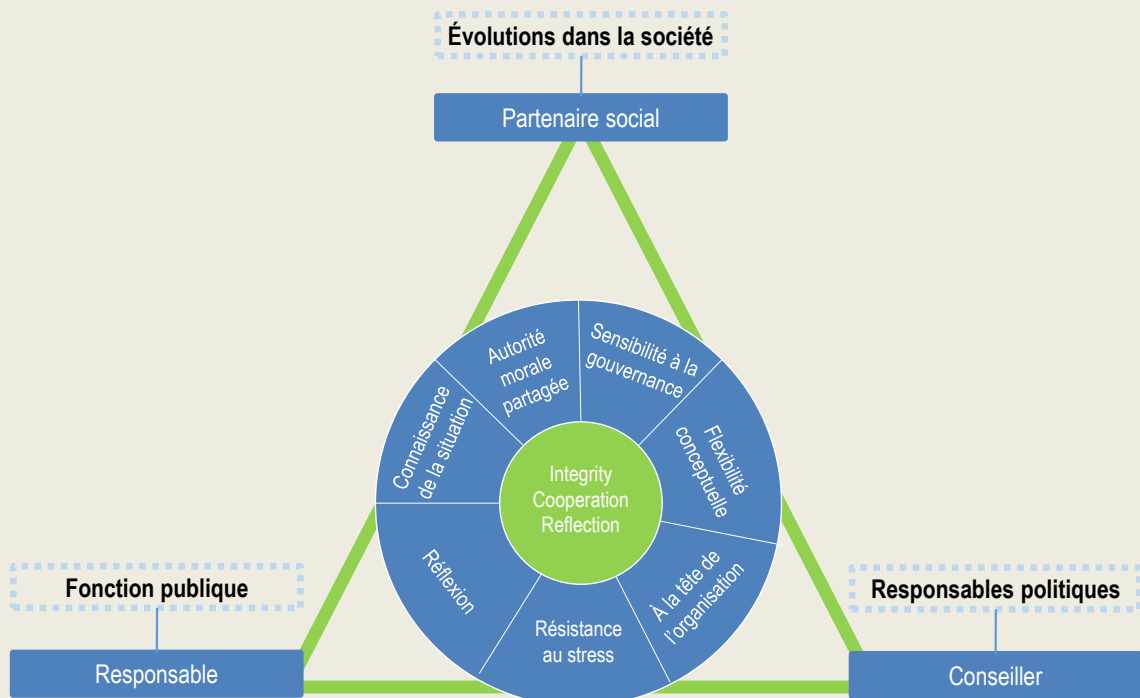
Le principe du leadership n'est toutefois pas uniquement envisagé en termes de position hiérarchique, mais plutôt en termes de *caractère* et de *style*. Le leadership comme trait de caractère s'entend comme quelque chose dont une personne fait preuve (par exemple, « elle a fait preuve d'un grand leadership sur ce sujet »), ou comme un ensemble de compétences liées à la capacité de convaincre, de motiver et de

guider un groupe vers un résultat souhaité. Cet ensemble de compétences comprend des compétences techniques, conceptuelles, interpersonnelles et une intelligence émotionnelle et sociale. Ce sont des compétences dont chaque membre d'une équipe de travail peut faire preuve, et elles s'inscrivent souvent dans des cadres de compétences qui mettent en valeur certaines composantes du leadership et s'appliquent à tous les fonctionnaires (encadré 6.1).

Encadré 6.1. Vision du leadership dans l'administration publique aux Pays-Bas

Le gouvernement des Pays-Bas demande à ses responsables d'être des conseillers politiques avisés, des partenaires sociaux connectés et des gestionnaires organisationnels efficaces.

Graphique 6.2. Vision du leadership dans l'administration publique aux Pays-Bas



Source : Informations fournies à l'OCDE par le Bureau de la haute fonction publique, Pays-Bas.

Cette vision souligne les qualités dont tout responsable public devrait faire preuve :

- *L'intégrité* – Travailler avec sincérité et conscience dans l'intérêt public, traiter les questions sociales et en offrir la preuve dans ses actions quotidiennes.
- *La coopération* – Mettre en pratique une direction partagée, en se concentrant sur le contexte élargi et pas seulement sur son domaine d'action immédiat, en recherchant activement la collaboration et la cocréation et en intégrant différentes perspectives.
- *La réflexion* – Le responsable public nourrit une approche critique de son propre comportement et organise une réflexion sur le terrain basée sur les connaissances et la pratique, pose les bonnes questions et détermine en conséquence le cap et la posture à adopter.

Source : Service néerlandais de la haute fonction publique, ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume.

Le leadership en termes de *style* (par exemple « comment une personne dirige ») est un autre élément essentiel. Sur la base d'une analyse des comportements associés aux responsables qui sont perçus comme étant éthiques par leurs employés, une autorité morale en matière d'éthique peut s'entendre comme « la démonstration d'un comportement normativement approprié par des actions personnelles et des relations interpersonnelles, et la promotion de ce comportement auprès de son personnel à travers une communication à double sens, le renforcement et la prise de décisions » (Brown, Treviño et Harrison, 2005^[3]). Deux aspects interdépendants sont indispensables pour être un « responsable éthique » : le responsable doit être perçu comme une *personne morale* ; et il doit également être un *gestionnaire moral* (Treviño, Hartman et Brown, 2000^[4]).

En ce qui concerne l'aspect de la *personne morale*, on attend des responsables éthiques qu'ils se conforment à des normes éthiques élevées, qui guident leur propre prise de décisions de manière explicite et démontrable. Les responsables éthiques sont perçus comme ayant des traits de caractère (intégrité, honnêteté et fiabilité) et un comportement (faire ce qui est juste, se soucier des gens, être ouvert, avoir une moralité personnelle) spécifiques (Treviño, Hartman et Brown, 2000^[4]). Cela se manifeste dans leur prise de décisions. Les responsables éthiques sont perçus comme ayant un niveau élevé de conscience de leurs propres positions morales et la capacité à se laisser guider par leurs valeurs personnelles lorsqu'ils sont confrontés à des dilemmes éthiques. En d'autres termes, leur comportement correspond à leur discours. De plus, les responsables éthiques font preuve d'un niveau élevé d'équité, de loyauté et de confiance envers ceux qu'ils dirigent. Cela engendre une relation réciproque entre les membres de leur personnel qui cherchent à imiter le comportement éthique de leur hiérarchie.

L'autre aspect de la *gestion morale* concerne la responsabilité d'un dirigeant dans la promotion de la prise de décisions éthiques auprès de ceux qu'il dirige. Le tableau 6.1 met en évidence les quatre aspects d'un responsable moral (voir également le chapitre 9).

Tableau 6.1. Les quatre aspects d'un responsable moral

| | |
|---|--|
| Le modèle d'intégrité par une action visible | Les responsables éthiques doivent être conscients de la manière dont leurs décisions et leurs comportements sont interprétés, éviter les comportements qui pourraient être considérés comme incompatibles avec les normes et les valeurs de l'organisation et être capables d'expliquer le raisonnement qui sous-tend leurs décisions et leur comportement, si nécessaire (Heres et Lasthuizen, 2012 ^[5]) (Treviño, Hartman et Brown, 2000 ^[4]). |
| L'usage des récompenses et des sanctions | Les récompenses et les sanctions officielles sont des outils nécessaires pour renforcer les normes éthiques. Elles s'appliquent non seulement aux personnes directement impliquées, mais aussi à l'organisation dans son ensemble et, en tant que telles, doivent être connues de tous. Toutefois, un juste équilibre doit être trouvé entre une rétribution appropriée pour les violations de l'éthique et le maintien du respect/la prévention du ressentiment. De plus, il a été démontré que les sanctions évincent le raisonnement moral des individus et peuvent engendrer le sentiment que les règles dictent la moralité – par exemple, si une chose n'est pas explicitement contraire aux règles, elle doit être admise. En ce sens, les récompenses informelles (par exemple, la reconnaissance, la confiance, le statut) et les sanctions (par exemple, l'ostracisme par les pairs et les responsables) sont des outils tout aussi nécessaires (Heres et Lasthuizen, 2012 ^[5]) (Treviño, Hartman et Brown, 2000 ^[4]). |
| Les communications sur les valeurs et les normes | Cet aspect comprend des discussions ouvertes sur la prise de décisions en matière d'intégrité sur le lieu de travail, la clarification des normes et des attentes, et la fourniture d'orientations aux personnes confrontées à des dilemmes éthiques. Cela inclut la nécessité d'une culture organisationnelle ouverte où les employés se sentent encouragés à faire part de leurs dilemmes éthiques et rechercher des conseils par le biais de canaux dédiés (Treviño, Hartman et Brown, 2000 ^[4]). |
| La responsabilisation des employés | Cet aspect suggère que les responsables éthiques offrent aux employés des opportunités de participer aux processus décisionnels et les encouragent à partager leurs points de vue et leurs préoccupations. La responsabilisation consiste également à fournir une assistance pour fixer des objectifs réalistes et motivants et à accorder à chaque employé une attention, un encadrement et des possibilités d'évolution (Heres et Lasthuizen, 2012 ^[5]). |

Lorsque l'autorité morale intègre est considérée comme un trait de caractère et un style, il devient évident qu'elle exige de l'anticipation. Les gouvernements peuvent recourir à plusieurs méthodes pour développer en amont les compétences des futurs responsables en matière d'intégrité afin de constituer un réservoir de talents. La théorie de l'apprentissage social suggère que les individus apprennent des comportements en imitant des modèles crédibles et attrayants (Bandura, 1986^[6]). La plupart des responsables éthiques peuvent citer un modèle qui les a marqués au début de leur carrière, et la plupart sont des personnes avec lesquelles ils ont travaillé en étroite collaboration – un superviseur ou un responsable direct plutôt qu'un cadre éloigné. « Le fait de disposer d'un modèle proche et éthiquement positif au cours de sa carrière augmente les chances qu'une personne devienne un responsable éthique » (Brown et Treviño, 2006^[7]).

Cela suggère que l'autorité morale intègre est un processus qui commence tôt et est de nature diffuse – qu'un « comportement exemplaire au niveau supérieur » est essentiel, mais qu'il est vital de le renforcer à tous les niveaux de direction d'une organisation. En outre, ces observations montrent que le principal moyen de développer un leadership intègre réside dans l'environnement de travail quotidien et les interactions quotidiennes entre le responsable et son équipe. Pour être un responsable moral efficace, il faut comprendre que l'évolution des employés représente un aspect essentiel de leur rôle et prendre le temps d'avoir des discussions à ce sujet avec eux. Dans le cas inverse, les exigences d'un environnement de travail à cadence rapide tendent à écarter les possibilités d'interaction en matière d'évolution du personnel. Pour former des responsables moraux efficaces dès le début du processus, les entités publiques devraient donc exiger que la « capacité à faire évoluer le personnel » soit une compétence de base en matière d'encadrement, au même titre que la production de résultats. En outre, les entités publiques devraient veiller à ce que les responsables soient formés sur la manière de soutenir leurs employés en matière de développement professionnel et de tenir des discussions éthiques avec eux.

Des modèles peuvent également être identifiés à travers des programmes formels de mentorat et d'encadrement, dans le cadre desquels les employés sont jumelés avec un cadre supérieur (et non leur supérieur immédiat) ou un expert en gestion, et sont encouragés à soulever des questions en matière de gestion éthique sur lesquels ils souhaiteraient être guidés (l'encadré 6.2 donne un aperçu de certains programmes de mentorat, bien que non spécifiques à l'intégrité). En outre, le mentorat et l'encadrement pourraient être intégrés aux programmes de gestion des talents, en assurant une rotation des futurs responsables à des rôles spécifiques davantage exposés aux questions d'éthique et en veillant à ce qu'ils travaillent avec un encadrant éthique. Dans ces deux cas, les questions d'intégrité doivent être prises en compte lors de l'évaluation des mentors, formateurs ou gestionnaires potentiels pour les programmes de rotation des talents.

Encadré 6.2. Programmes d'encadrement et de mentorat en matière de d'autorité morale

La fonction publique flamande a mis en place un programme de formation conjointe avec le service de la fonction publique néerlandaise, dans le cadre duquel les cadres supérieurs sont formés à l'encadrement des collègues. Cela permet un encadrement transfrontalier par les pairs qui présente un certain nombre d'avantages, comme celui de permettre aux pairs de tirer parti de la richesse de l'expérience des cadres supérieurs des organisations publiques. Parfois, un point de vue extérieur est nécessaire pour remettre en question les perceptions et garantir un meilleur sens du partage, confidentiel et honnête ; l'encadrement transfrontalier peut répondre à ces deux attentes. Grâce à la formation conjointe, les pairs se familiarisent également avec les coutumes et les styles de gouvernance de l'autre pays.

En Allemagne, l'Académie fédérale de l'administration publique a créé un centre d'encadrement qui gère un ensemble de formateurs externes composé d'universitaires et de formateurs privés, et met en relation les responsables publics avec des formateurs appropriés en fonction de leurs besoins spécifiques. En 2018, le centre a facilité environ 380 sessions d'encadrement (individuel et d'équipe). Certains ministères (par exemple, les affaires étrangères) gèrent leur propre pool de formateurs, et il en existe également beaucoup au niveau infranational et municipal.

En Belgique, l'IFA (Institut de formation de l'administration fédérale) propose aux cadres un programme sur la méthode de gestion « allégée », qui combine trois modes d'apprentissage importants : en ligne, en face à face et un encadrement plus intensif pour des projets spécifiques.

Source : (OCDE, 2017^[8]).

Mettre l'accent sur l'apprentissage par l'expérience ne signifie pas que l'autorité morale intègre doit être ignorée dans les autres modalités de développement du leadership. Les modules d'apprentissage en classe ou en ligne peuvent couvrir différents aspects des normes et du système d'intégrité du gouvernement afin de garantir une compréhension commune des obligations des responsables en matière d'intégrité et des mécanismes et outils disponibles pour les aider à les respecter (pour en savoir plus, voir le chapitre 8). Cette approche fondée sur les connaissances peut être complétée par des études de cas de vrais responsables confrontés à des dilemmes éthiques réels dans leur contexte, afin d'enseigner et de pratiquer le raisonnement moral. Ces études de cas devraient être utilisées non seulement pour préparer les futurs responsables et dirigeants aux rôles qu'ils assumeront en matière d'intégrité, mais aussi les nouveaux cadres et dirigeants qui pourraient avoir récemment intégré l'organisation et avoir une connaissance moindre des types de dilemmes éthiques courants dans leur domaine de travail spécifique.

La formation à l'autorité morale peut également comprendre des modules sur la façon d'être un responsable moral. Comme évoqué plus haut, les responsables moraux sont des modèles qui discutent ouvertement de l'éthique, qui récompensent les comportements éthiques et qui habilite leurs employés à prendre des décisions éthiques. Pour y parvenir, ces responsables peuvent s'entraîner à discuter de la prise de décisions morales avec leurs collègues et apprendre différentes techniques de communication pour promouvoir leurs efforts et se comporter en modèles visibles.

6.2.2. Des mécanismes sont établis pour attirer et sélectionner les responsables intègres

On attend des cadres qu'ils démontrent leur intégrité par leur comportement, ce qui devient un critère pour l'embauche, la promotion et l'évaluation des performances. Toutefois, pour que ce cadre de compétences s'applique, les gouvernements doivent mener une réflexion approfondie afin de traduire ce concept en un comportement démontrable et mesurable. Par exemple, le cadre de compétences du gouvernement de la Nouvelle-Galles-du-Sud en Australie identifie cinq niveaux d'intégrité, chacun associé à des comportements (tableau 6.2).

Tableau 6.2. Agir avec intégrité : un cadre d'évaluation en Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie

| Fondamental | Intermédiaire | Adepté | Avancé | Très avancé |
|---|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Se comporter de manière honnête, éthique et professionnelle • Saisir des occasions de clarifier les exigences en matière de comportement éthique • Identifier et suivre la législation, les règles, les politiques, les directives et les codes de conduite qui s'appliquent à votre fonction • Signaler les manquements et les comportements illégaux ou inappropriés • Signaler les conflits d'intérêts apparents | <ul style="list-style-type: none"> • Représenter l'organisation de manière honnête, éthique et professionnelle • Soutenir une culture d'intégrité et de professionnalisme • Comprendre et suivre la législation, les règles, les politiques, les directives et les codes de conduite • Reconnaître et signaler les manquements et les comportements illégaux ou inappropriés • Signaler et gérer les conflits d'intérêts apparents | <ul style="list-style-type: none"> • Représenter l'organisation de manière honnête, éthique et professionnelle et encourager les autres à le faire • Faire preuve de professionnalisme pour soutenir une culture de l'intégrité au sein de l'équipe ou de l'unité • Montrer l'exemple à chacun, identifier et expliquer les questions éthiques • Veiller à ce que chacun comprenne la législation et le cadre politique dans lequel il opère • Agir pour prévenir et signaler les manquements et les comportements illégaux et inappropriés | <ul style="list-style-type: none"> • Offrir par son comportement un exemple des normes les plus élevées de comportement éthique et les renforcer chez les autres • Représenter l'organisation de manière honnête, éthique et professionnelle et donner l'exemple aux autres • Veiller à ce que les autres aient une bonne compréhension de la législation et du cadre politique dans lequel ils opèrent • Promouvoir une culture d'intégrité et de professionnalisme au sein de l'organisation et dans les relations extérieures au gouvernement • Surveiller les pratiques, les normes et les systèmes éthiques et renforcer leur utilisation • Donner suite aux signalements d'infractions liées aux règles, aux politiques et aux directives | <ul style="list-style-type: none"> • Défendre et promouvoir les normes les plus élevées en matière de comportement éthique et professionnel • Promouvoir une culture d'intégrité et de professionnalisme dans toute l'organisation et dans les relations entre administrations, entre juridictions et en dehors de l'administration • Définir, communiquer et évaluer les pratiques, les normes et les systèmes éthiques et renforcer leur utilisation • Créer et promouvoir un climat dans lequel le personnel se sent apte à signaler les violations apparentes des règles, des politiques et des directives et agir rapidement et visiblement en réponse à ces signalements |

Source : Adapté de la Commission de la fonction publique du gouvernement de Nouvelle-Galles-du-Sud, *The NSW Public Sector Capability Framework* www.psc.nsw.gov.au/workforce-management/capability-framework/access-the-capability-framework/the-capability-framework (consulté le 22 février 2020).

L'intégrité peut également être intégrée dans tous les aspects de la sélection des responsables, à commencer par la description du poste et l'offre d'emploi. Les candidats recherchent des organisations qui correspondent à leurs propres valeurs. Par conséquent, les organisations qui recrutent et qui promeuvent en amont l'intégrité en tant que valeur organisationnelle sont davantage susceptibles d'attirer les personnes adéquates au poste. Au Chili, l'intégrité est une valeur fondamentale du système de recrutement des responsables publics. Pour renforcer cette valeur, les candidats sélectionnés sont tenus de suivre une formation sur l'intégrité.

Dans certains pays de l'OCDE, la vérification des antécédents et le contrôle préalable de l'intégrité sont deux des premières activités utilisées pour éliminer les personnes qui présentent un risque élevé (encadré 6.3). Cela peut se faire avant même de juger de leurs aptitudes et de leurs compétences. L'identification d'outils de présélection efficaces peut toutefois constituer un défi, car il n'existe quasiment pas de consensus sur la précision ou la fiabilité des outils de présélection en matière d'intégrité (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012^[9]). C'est pourquoi l'intégrité devrait être testée à plusieurs stades du processus de sélection.

Encadré 6.3. Le cadre de référence des compétences des cadres supérieurs de la Commission européenne

Le cadre de référence des compétences des cadres supérieurs de la Commission européenne contient une « compétence de gestion du personnel » spécifique qui appelle à « inspirer les autres à long terme en se basant sur la vision ; diffuser et faire rayonner la vision et les valeurs de l'organisation, agir comme modèle pour les autres en montrant l'exemple au sein de l'organisation ». La compétence « d'inspiration » est testée dans le cadre du processus de sélection des cadres supérieurs lors d'une session d'une journée organisée par un consultant externe en ressources humaines. L'intégrité est également évaluée comme un aspect essentiel de la conduite dans le cadre des exercices d'évaluation annuelle de tous les agents publics, qui portent sur « la compétence, le rendement et la conduite en matière de service » (article 43 du statut du personnel).

En 2002, la Commission a lancé un programme régulier de retours d'information à 360 degrés et de développement sur mesure pour le perfectionnement de l'encadrement supérieur. Ce retour d'information permet aux cadres supérieurs de comprendre comment ils sont perçus par leurs supérieurs, leurs pairs et leurs subordonnés. Le questionnaire porte sur les compétences et les traits de caractère en matière d'autorité morale, tels que le fait de servir l'intérêt public, d'incarner les valeurs de l'organisation et de montrer l'exemple.

Source : Informations fournies par la Direction générale des ressources humaines et de la sécurité de la Commission européenne.

Tous les postes de gestion ne seront pas soumis au même niveau de prise de décision éthique et n'exigeront donc pas le même degré de présélection. Pour les postes d'une certaine intensité éthique, les candidats pourraient être testés dans des exercices reflétant le type de situations éthiques auxquelles ils sont susceptibles d'être confrontés, afin qu'ils puissent démontrer leurs valeurs personnelles et leurs capacités de raisonnement moral. Les postes de moindre intensité éthique pourraient être considérés comme des tremplins où les futurs responsables peuvent démontrer leurs capacités de leadership en matière d'intégrité. De cette façon, les responsables pourraient commencer à développer un bilan d'intégrité qui sera évalué et utilisé lors des futures décisions de recrutement. Les exigences proportionnées pour des fonctions spécifiques occupées dans les plus hauts échelons politiques et administratifs sont examinées plus en détail au chapitre 1.

Le contrôle de l'intégrité, du raisonnement moral ou d'autres valeurs est une pratique utilisée dans certains pays, soit dans l'ensemble de la fonction publique, soit au sein d'organisations spécifiques (comme c'est le cas en Australie, pour les agences de renseignement et de sécurité nationale). Cette discipline complexe nécessite le soutien d'experts qualifiés en psychologie. Les cadres hiérarchiques et/ou les spécialistes RH ne sont pas susceptibles d'être dotés des compétences adéquates, en particulier pour les postes fortement exposés aux risques éthiques. Les outils suivants ont été utilisés par des organisations publiques, et fournissent des exemples de mise en œuvre:

- l'utilisation de formats uniformes pour les CV, ce qui permet d'appliquer des filtres d'intégrité pour faciliter l'identification des candidats appropriés
- un test préalable portant sur l'intégrité (par exemple en ligne), des tests de personnalité ou des examens similaires, à titre de première étape pour être considéré pour le poste, et/ou comme élément de la prise de décision finale
- des questions à poser lors de l'entrevue afin de faire réfléchir les candidats aux modèles en matière d'éthique dont ils ont déjà bénéficié sur le lieu de travail, et/ou parler des dilemmes éthiques auxquels ils ont été confrontés et de la manière dont ils y ont réagi
- des tests de jugement situationnel et des questions qui présentent aux candidats une situation moralement ambiguë et leur font expliquer leur raisonnement moral
- des simulations sous forme de jeux de rôle et de jeux qui seront réalisées dans un centre d'évaluation
- la vérification des références, qui comprend des questions liées à la prise de décisions éthiques et le fait de demander à des collègues qui ont travaillé avec le candidat à des postes antérieurs d'évaluer son comportement en matière d'éthique et sa capacité à gérer d'autres personnes de manière éthique
- des questions qui permettent de démontrer la conscience qu'a un candidat de la nécessité d'un comportement moral en matière de gestion et à montrer l'exemple (en reconnaissant qu'être un responsable intègre ne consiste pas seulement à être une personne morale solide, mais aussi à modéliser activement la prise de décisions éthiques, à communiquer sur l'éthique avec ses employés, à utiliser des récompenses et des sanctions pour promouvoir l'éthique et à offrir aux employés un niveau approprié de discrétion et de conseils pour prendre leurs propres décisions éthiques).

6.2.3. Des mesures d'incitation et de redevabilité favorisent et récompensent l'autorité morale intègre

Une fois que les responsables sont formés et nommés, ils ont besoin de soutien et de renforcement pour être des responsables intègres. La prise de décisions éthiques étant fortement influencée par le contexte situationnel et social spécifique, il incombe aux hauts fonctionnaires, praticiens de l'intégrité, responsables RH et tous les gestionnaires publics la responsabilité d'assurer les bonnes conditions pour que les individus moraux deviennent des responsables intègres.

Les accords et les évaluations de performance constituent l'un des outils que les entités publiques peuvent utiliser. Pour que les systèmes de performance puissent promouvoir et récompenser le leadership intègre, ils doivent équilibrer une évaluation de *ce que* les responsables réalisent et, également, de *comment* ils le font :

- Du côté du « quoi », on pourrait attendre des responsables qu'ils atteignent des résultats et des objectifs spécifiques liés à l'intégrité. Il pourrait s'agir d'objectifs visant à apporter des réformes ou des améliorations spécifiques aux systèmes d'intégrité, à mettre en œuvre de nouvelles normes ou à engager les partenaires dans de nouvelles voies qui favorisent la transparence et l'intégrité. Ces objectifs pourraient être formulés sous forme d'objectifs spécifiques dans un accord relatif aux performances.
- En ce qui concerne le « comment », l'intégrité (ou un concept connexe) est une compétence souvent évaluée chez les responsables. Les cadres doivent être invités à présenter des exemples de la manière dont ils ont fait preuve d'un leadership intègre au cours du cycle de performance précédent, tant en ce qui concerne les décisions éthiques qu'ils ont prises que la gestion morale dont ils ont fait preuve. L'évaluation de cette composante pourrait également inclure des contributions provenant d'examens à 360 degrés et d'enquêtes auprès du personnel afin d'informer les responsables sur la manière dont ils sont perçus, s'ils sont considérés comme un modèle d'éthique par les autres et si les employés sous la direction de ce responsable se sentent à l'aise pour faire part de leurs préoccupations en matière d'intégrité.

La composante « intégrité » des évaluations des performances doit être renforcée par des récompenses et des sanctions. Les responsables particulièrement solides en matière d'intégrité pourraient être identifiés pour des opportunités d'évolution de carrière, notamment à des postes exposés à un risque éthique plus fort. Les personnes dont l'évaluation est moins bonne devraient se voir offrir des possibilités de formation et, si nécessaire, être démisés de leurs fonctions en cas d'identification de risques importants.

6.3. Défis

La nature de la fonction publique pose plusieurs défis au leadership en matière d'intégrité, notamment la nécessité de diriger face à de profonds dilemmes éthiques et dans des structures de gestion de ressources humaines bien définies.

Par exemple, la mission, le rôle et le contexte des organes du secteur public peuvent souvent entraîner de profonds dilemmes éthiques. La capacité de régler, d'appliquer un pouvoir coercitif et de contrôler les systèmes et processus qui ont un large impact sur la société (par exemple, la défense, la santé, le bien-être social) suggère l'ampleur de l'impact de la prise de décision éthique. Les frontières de plus en plus floues entre les organes du secteur public et leurs partenariats complexes avec d'autres secteurs peuvent poser d'autres dilemmes éthiques. Cela suggère que les cadres du secteur public doivent être impliqués et sensibilisés sur le plan éthique, et qu'ils jouent un rôle plus important en tant que responsables moraux.

De plus, les systèmes d'emploi publics ont tendance à être bien définis, ce qui peut rendre difficile, pour les responsables qui souhaitent protéger un secteur public professionnel fondé sur le mérite, la constitution de leurs propres équipes et la définition de leurs propres critères d'embauche et de performance. Il pourrait en résulter une diminution des marges de manœuvre en termes de récompense et de sanction des comportements éthiques, et il pourrait être nécessaire de mettre davantage l'accent sur la communication et l'exemplarité. Les responsables du secteur public ont également tendance à diriger des organisations de très grande envergure et très dispersées qui peuvent avoir des bureaux situés dans tout le pays, une situation qui accroît les risques en matière d'intégrité et rend la communication et le contrôle plus difficiles. Il y a donc un réel besoin de veiller à ce que les subordonnés soient bien informés sur le cadre éthique et soutenus dans la prise de bonnes décisions éthiques.

Références

- Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action: A cognitive Theory*, Prentice-Hall, Inc. [6]
- Brown, M. et L. Treviño (2006), « Ethical leadership: A review and future directions », *The Leadership Quarterly*, vol. 17/6, pp. 595-616, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>. [7]
- Brown, M., L. Treviño et D. Harrison (2005), « Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing », *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 97/2, pp. 117-134, <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>. [3]
- Heres, L. et K. Lasthuizen (2012), « What's the difference? Ethical leadership in public, hybrid and private sector organizations », *Journal of Change Management*, vol. 12/4, pp. 441-466, <https://doi.org/10.1080/14697017.2012.728768>. [5]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [8]
- OCDE (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OCDE, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM (consulté le 24 janvier 2020). [2]
- Treviño, L., L. Hartman et M. Brown (2000), « Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership », *California Management Review*, vol. 42/4, pp. 128-142, <https://doi.org/10.2307/41166057>. [4]
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), *Overview of integrity assessment tools*, <https://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools.pdf>. [9]

7 Mérite

Ce chapitre commente le principe d'un système fondé sur le mérite figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment un secteur public professionnel fondé sur le mérite et dédié aux valeurs de la fonction publique contribue à l'intégrité publique. Il se concentre sur la configuration de critères de qualification et de performance appropriés et prédéterminés pour tous les postes, ainsi que sur des procédures objectives et transparentes en matière de gestion du personnel. Il démontre en outre comment les procédures de candidature ouvertes qui fournissent un accès égal à tous les candidats potentiellement qualifiés, associées à des mécanismes de surveillance et de recours qui garantissent une application cohérente et équitable, contribuent au système d'intégrité publique au sens plus large. Ce chapitre aborde également les quatre défis les plus courants liés aux systèmes fondés sur le mérite : un processus décisionnel rapide, le recrutement de nouvelles aptitudes et compétences, la représentation et l'inclusion, et la lutte contre la fragmentation de l'emploi public.

7.1. Pourquoi le mérite ?

Une fonction publique sélectionnée et gérée sur la base du mérite, par opposition au népotisme et au patronage politique, présente de nombreux avantages. Engager des personnes disposant des compétences requises pour un poste particulier améliore généralement les performances et la productivité, ce qui se traduit par de meilleures politiques et de meilleurs services qui, à leur tour, rendent les sociétés plus heureuses, plus saines et plus prospères (Cortázar, Fuenzalida et Lafuente, 2016^[1]). Il a également été démontré que la méritocratie réduisait la corruption (Dahlström, Lapuente et Teorell, 2011^[2] ; Meyer-Sahling et Mikkelsen, 2016^[3]). La mise en place de systèmes fondés sur le mérite tend à réduire le favoritisme et le népotisme, et fournit également les bases nécessaires pour développer une culture de l'intégrité.

En effet, le clientélisme, le népotisme et le patronage peuvent représenter des formes de corruption lorsqu'ils entraînent l'utilisation de fonds publics pour enrichir les personnes en fonction de leurs liens familiaux, de leurs affiliations politiques ou de leur statut social. Dans certains cas extrêmes, des postes publics peuvent être créés dans le seul but de fournir une source de revenus et récompenser des alliés politiques sans que ces postes soient nécessaires. Dans d'autres cas, des postes du secteur public peuvent être achetés et vendus « sous la table ». Les systèmes fondés sur le mérite réduisent considérablement ces risques en rendant les postes transparents et en exigeant une justification claire de leur existence. Premièrement, ils rendent plus difficile la création de postes « fantômes » (postes qui ne sont pas nécessaires, où les individus n'effectuent pas de travail essentiel) dans le but de récompenser les amis et les alliés. Deuxièmement, les processus décisionnels objectifs et transparents rendent plus difficile la nomination de personnes lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions requises pour un poste. Les personnes peuvent toujours prendre des mesures pour influencer injustement le système, mais les mécanismes de recours et les fonctions de surveillance garantissent l'application des règles et l'existence de mécanismes pour punir ceux qui tentent de tricher.

Si ces cas extrêmes de corruption liée à l'emploi sont rares dans les pays de l'OCDE, une version plus courante du népotisme peut exister dans certains pays membres lorsque des gestionnaires ou des hommes politiques nomment des personnes à des postes en fonction de leurs liens personnels. Si ce genre de népotisme peut sembler moins grave, il menace les valeurs et la culture de la fonction publique que les institutions du secteur public s'efforcent de cultiver. En effet, une fonction publique fondée sur le mérite est un fondement essentiel sur lequel développer la culture de l'intégrité. Le mérite apporte des incitations et des redevabilités adéquates qui sous-tendent la professionnalisation, l'éthique du service public et les valeurs publiques.

Une fonction publique fondée sur le mérite contribue à réduire la corruption globale dans tous les domaines du secteur public. Cela est dû à plusieurs raisons (Charron et al., 2017^[4]), notamment :

- Les systèmes méritocratiques font appel à des professionnels plus qualifiés qui peuvent être moins tentés par la corruption.
- Les méritocraties génèrent un *esprit de corps* qui récompense le travail assidu et les compétences. Les personnes nommées pour des raisons sans lien avec le mérite sont moins susceptibles de considérer leur poste comme légitime, mais plutôt comme un moyen de s'enrichir personnellement à travers la recherche d'avantages personnels. Les systèmes fondés sur le mérite intègrent également une composante motivante qui renforce la fonction publique.
- La méritocratie a également montré qu'elle réduisait le risque de corruption en proposant des emplois à long terme. Ces emplois offrent une perspective à plus long terme qui renforce l'engagement des employés et réduit l'attrait de l'opportunisme à court terme des pratiques de corruption. À l'inverse, quand une personne sait que son emploi ne durera pas, elle peut être encouragée plus facilement à utiliser son poste à des fins personnelles pendant la courte période dont elle dispose.
- La séparation des carrières entre agents publics et personnel politique est également affichée pour inciter chaque groupe à surveiller l'autre et à exposer les conflits d'intérêts et les risques de corruption de chacun. Inversement, lorsque la bureaucratie est principalement recrutée par des désignations politiques, la loyauté envers le parti au pouvoir peut dissuader la bureaucratie de dénoncer la corruption politique (et ainsi les élus seront plus susceptibles de se livrer à des actes de corruption au sein de la bureaucratie).

Ce débat tourne autour de la question de la loyauté et des valeurs. Lorsque les processus d'emploi sont régis par les principes du mérite, les fonctionnaires suivent les directives de leur gouvernement, sont loyaux les uns envers les autres et envers des valeurs communes. Ainsi, les systèmes fondés sur le mérite et les valeurs communes du secteur public sont intrinsèquement liés et donnent un important contre-pouvoir au pouvoir politique qui peut placer la popularité pour gagner des élections et/ou la recherche du profit personnel avant le service de l'intérêt public.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique recommande aux adhérents de « promouvoir un secteur public professionnel, fondé sur le mérite, qui soit attaché aux valeurs du service public et à la bonne gouvernance, notamment :

- a. en assurant une gestion des ressources humaines où l'on applique systématiquement des principes fondamentaux, comme le mérite et la transparence, pour soutenir le professionnalisme du service public, et qui empêche le favoritisme et le népotisme, protège contre les ingérences politiques indues, et atténue les risques d'abus de pouvoir et de faute ;
- b. en garantissant un système équitable et transparent de sélection, de recrutement et de promotion, reposant sur des critères objectifs et sur une procédure formalisée, ainsi qu'un système d'évaluation propice à la transparence et à une éthique du service public » (OCDE, 2017^[5]).

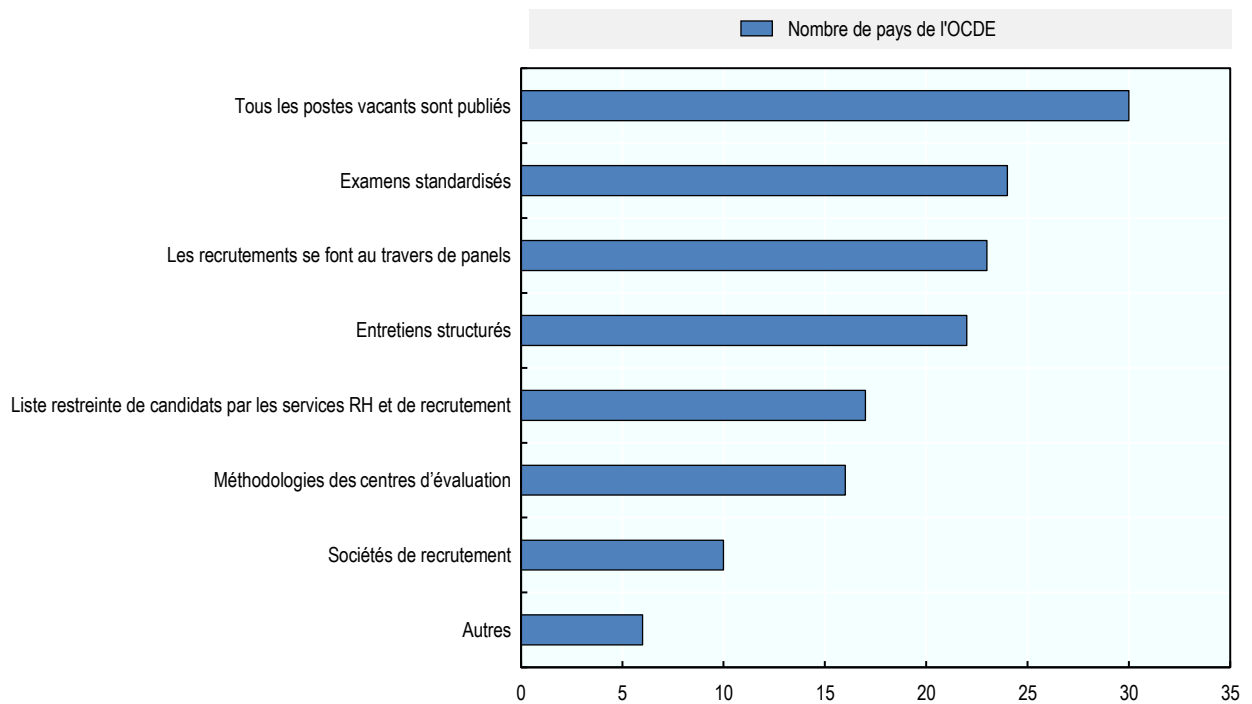
7.2. Qu'est-ce que le mérite ?

Selon la recommandation, le principe du mérite exige que les processus de recrutement soient fondés sur les aptitudes (talent, aptitudes, expérience, compétence) plutôt que sur le statut ou les relations sociales et/ou politiques. En matière de gouvernance, le mérite est généralement présenté par opposition au patronage, au clientélisme ou au népotisme, dans lesquels les emplois sont distribués en échange d'un soutien ou sur la base de liens sociaux.

Mais que signifie le mérite dans la pratique ? Selon le pays et le contexte, un large éventail d'outils, de mécanismes et de garanties sont utilisés par les pays de l'OCDE pour promouvoir et protéger le principe du mérite dans leurs administrations publiques. Par exemple, une majorité de pays de l'OCDE publient des annonces pour chaque poste vacant, utilisent une forme d'examens standardisés ainsi que des panels d'entretiens structurés (graphique 7.1).

Graphique 7.1. Garantir un recrutement fondé sur le mérite à l'entrée

Réponses de 35 pays de l'OCDE, 2016



Remarques : Les barres correspondent au nombre de pays de l'OCDE ayant répondu positivement à cette question pour ces domaines.

Source : (OCDE, 2016^[6]).

Indépendamment des outils spécifiques, les caractéristiques suivantes sont toutes des composantes essentielles des politiques méritocratiques :

- Des critères de qualification et de performance appropriés et prédéterminés sont en place pour tous les postes.
- Des processus de gestion du personnel objectifs et transparents sont en place pour évaluer les candidats.
- Des procédures de candidature ouvertes sont établies et garantissent la possibilité d'évaluation à tous les candidats potentiellement qualifiés.
- Des mécanismes de surveillance et de recours sont en place et garantissent une application équitable et cohérente du système.

7.2.1. Des critères de qualification et de performance appropriés et prédéterminés sont en place pour tous les postes

Pour qu'un système de fonction publique fondé sur le mérite soit en place, une structure organisationnelle transparente et logique doit identifier clairement les postes et décrire le rôle et le travail associés à ces postes. Cela permet de s'assurer que la création de nouveaux postes est bien intentionnée et réalisée sur la base des besoins fonctionnels. Au sein des systèmes où il existe un risque élevé de favoritisme et de népotisme, l'organigramme complet doit nécessairement être accessible au public. Dans les systèmes où ce comportement est moins courant, des critères clairs de création de nouveaux postes et un certain niveau de surveillance – par exemple, une autorité centrale des RH ou le ministère des Finances – sont généralement appliqués pour garantir le maintien d'une approche et de normes communes. L'expérience de l'Estonie en matière de développement de familles d'emplois communes présente un exemple d'intégration réussie d'une structure d'emploi commune dans des organisations publiques qui avaient chacune développé leurs propres systèmes (encadré 7.1).

Encadré 7.1. Mise en place de familles d'emplois communes en Estonie

L'Estonie a commencé à introduire le concept de familles d'emplois dans la fonction publique en 2009. L'objectif principal consistait à disposer de données comparatives sur les niveaux de salaire au sein de différentes organisations qui n'étaient pas normalisées en raison d'un système fortement décentralisé de gestion des ressources humaines de la fonction publique dans le pays.

L'Estonie a utilisé un système d'évaluation analytique des emplois où les emplois présentant des caractéristiques communes (par exemple, juristes, spécialistes informatiques, responsables formation, chefs de projet, etc.) sont regroupés en familles d'emplois avec différents niveaux de responsabilité (par exemple, agent RH – spécialiste RH – responsable RH – directeur RH).

L'introduction de l'évaluation analytique des emplois dans la fonction publique estonienne s'est avérée difficile, car le concept était étranger à la mentalité de la fonction publique. Cependant, des progrès ont été réalisés en 2011 lorsque le ministère des Finances, en coopération avec un prestataire privé, a rédigé la première version d'un catalogue des emplois. Avec des collègues des services RH, le ministère des Finances a évalué 13 400 emplois dans 24 organisations de la fonction publique (sur les 22 000 emplois de la fonction publique au niveau du gouvernement central).

Cela s'est fait à titre volontaire, car aucun mandat n'existait pour ce type de classification des emplois dans la législation avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la fonction publique en 2013. Cependant, dès 2012, la plupart des organes de la fonction publique utilisaient ce système. On peut retenir, entre autres leçons, que si les responsables de la mise en œuvre comprennent la valeur d'un changement majeur, ce changement peut facilement être introduit dans des pratiques de travail, même au prix d'efforts considérables.

Source : Informations fournies par le représentant estonien chargé de l'examen de la gouvernance publique de la République slovaque.

Une fois les postes clairement identifiés et justifiés, les critères de sélection liés aux tâches spécifiques à effectuer permettent d'orienter un processus de sélection objectif. Les critères peuvent inclure des catégories comme les aptitudes, les qualifications, les compétences, les connaissances, l'expertise, l'expérience et le niveau de formation spécifiques. Les systèmes fondés sur le mérite s'efforcent généralement d'établir des critères spécifiques, objectifs et mesurables. Cela peut représenter un défi lorsqu'il s'agit de compétences comportementales et/ou cognitives, plus difficiles à évaluer et à classer, mais de plus en plus essentielles comme facteurs prédisant la réussite, en particulier aux niveaux de l'encadrement et de l'autorité morale. L'établissement d'un lien entre ces compétences et les compétences classiques est une étape importante et la plupart des gouvernements de l'OCDE le font à travers un profilage des emplois qui permet de décrire les tâches, et également de se concentrer sur les objectifs de l'emploi et sur les aptitudes et compétences nécessaires pour les atteindre (encadré 7.2).

Encadré 7.2. Profilage de poste

Le profilage de poste est un moyen de combiner l'énoncé de ce qu'on attend d'un poste avec une idée de ce que le titulaire du poste doit apporter en termes de compétences, d'expérience, de comportements et autres attributs nécessaires pour combler ces attentes. Il s'agit d'une approche qui permet aux organisations de réfléchir aux réalisations et résultats attendus des postes ainsi qu'à ce qu'elles recherchent en termes de personne pour exercer les fonctions correspondantes.

Les profils de poste diffèrent des descriptions de poste traditionnelles sur deux points importants :

- Ils se concentrent sur les réalisations ou les résultats attendus du poste plutôt que, comme dans le cas des descriptions de poste traditionnelles, sur les tâches ou les fonctions à accomplir.
- Ils incluent un énoncé des compétences et qualités personnelles nécessaires pour le poste.

Les profils de poste permettent de déterminer les critères de sélection et de performance pour un poste. Les profils de poste sont plus efficaces lorsqu'ils sont basés sur des méthodes objectives d'analyse des postes, incluant idéalement l'apport d'experts et des échanges avec les personnes qui occupent ces postes. Les profils de poste combinent généralement les éléments suivants :

- la dénomination du poste
- la finalité du poste (orientée vers les objectifs et les buts de l'organisation)
- la portée du poste (une certaine idée de l'étendue des responsabilités, des relations internes et externes à l'organisation)
- les principales fonctions et responsabilités (ce que cet emploi sera responsable d'accomplir)
- les aptitudes et connaissances (qui peuvent inclure les compétences comportementales et cognitives, souvent orientées vers un cadre de compétences)
- l'expérience
- les attributs personnels (par exemple, les valeurs personnelles, y compris l'intégrité).

Source : (OCDE, 2011^[7]).

Bien que l'identification des critères adéquats et leur mesure appropriée constituent des défis permanents, même pour les employeurs publics les plus avancés (examinés plus en détail dans la section 7.3.2), l'encadré 7.3 donne l'exemple de l'évaluation des qualités liées au travail par le service public australien.

Encadré 7.3. Le mérite dans la fonction publique australienne

Les décisions en matière d'emploi dans la fonction publique australienne (APS) sont fondées sur le mérite, qui est l'un des principes d'emploi de la fonction publique. Au minimum, toutes les décisions en matière d'emploi doivent être fondées sur une évaluation des qualités professionnelles d'une personne et de celles requises pour occuper le poste. Pour les décisions susceptibles d'entraîner l'engagement ou la promotion d'un employé de l'APS, l'évaluation doit être concurrentielle.

En vertu de la loi sur la fonction publique de 1999, une décision est fondée sur le mérite si :

- elle est basée sur l'adéquation relative du candidat à la fonction, en utilisant un processus de sélection compétitif.
- elle est basée sur la relation entre les qualités professionnelles des candidats et les qualités professionnelles réellement requises pour les fonctions.
- elle se concentre sur la capacité relative des candidats à produire les résultats liés aux fonctions.
- le mérite est la considération principale dans la prise de décision.

Pour que l'évaluation soit concurrentielle, elle doit également être ouverte à tous les membres éligibles de la communauté. Pour les emplois permanents et non permanents d'une durée supérieure à 12 mois, cela se fait en publiant l'offre d'emploi dans le bulletin des emplois de l'APS sur le site Internet de l'APS.

Les qualités professionnelles qui peuvent être prises en compte lors de l'évaluation comprennent :

- les aptitudes et les capacités
- les qualifications, la formation et les compétences
- les normes de performance professionnelle
- la capacité de produire des résultats grâce à une performance efficace au niveau requis
- des qualités personnelles pertinentes
- la démonstration d'un potentiel de développement ultérieur
- la capacité à contribuer à la performance de l'équipe.

Source : Informations fournies par la Commission australienne de la fonction publique.

Les critères de performance sont également une caractéristique essentielle d'un système méritocratique. Les critères de performance permettent de clarifier ce que la personne en poste est censée réaliser dans une période donnée et comment ces réalisations seront évaluées. Les critères de performance renforcent la méritocratie de deux manières interdépendantes. La première est qu'ils permettent de comprendre si le titulaire actuel convient ou non pour le poste. Le mérite doit non seulement être déterminé lors du processus de sélection, mais aussi être renforcé et réévalué à intervalles réguliers. Même les meilleurs processus de sélection sont faillibles, et de solides processus d'évaluation des performances permettent d'éviter les erreurs. En outre, les fonctions peuvent évoluer selon de nouvelles priorités politiques ou exigences opérationnelles. Dans ces cas, des critères de performance actualisés peuvent être utilisés pour réévaluer la personne en poste afin de s'assurer qu'elle reste adaptée à la fonction.

La deuxième façon par laquelle les critères et l'évaluation des performances contribuent à la méritocratie est l'évaluation du potentiel futur d'un employé spécifique. Le dossier de performance d'un employé constitue un élément d'information important sur ses capacités et ses compétences, et peut fournir des informations difficiles à vérifier durant les processus de sélection. Pour autant qu'elles soient réalisées sur la base de critères de performance bien définis et objectifs afin d'éviter leur utilisation arbitraire à l'encontre

ou en faveur de certains membres du personnel, les évaluations de performance peuvent constituer un apport complémentaire précieux pour éclairer les processus de sélection lorsque les employés postulent à un nouveau poste ou une opportunité de promotion.

7.2.2. Des processus de gestion du personnel objectifs et transparents sont en place pour évaluer les candidats

De nombreuses discussions sur l'emploi public fondé sur le mérite mettent l'accent sur le processus d'entrée dans la fonction publique ou dans les institutions publiques, car il représente généralement la première ligne de défense contre le népotisme et le favoritisme. C'est la raison d'être, par exemple, des concours organisés en Espagne ou en France pour intégrer la fonction publique. En Espagne, les candidats passent par un processus de recrutement concurrentiel qui garantit les principes d'objectivité, de neutralité, de mérite, de capacité, de publicité et de transparence, ainsi que le professionnalisme et la neutralité de l'organe collégial de sélection. Des mécanismes de recours administratif et judiciaire sont également présents à chaque phase du processus. Toutefois, dans une fonction publique fondée sur le mérite, le principe du mérite s'applique à tous les systèmes de prise de décision concernant le personnel, y compris la gestion des performances, tous les processus de nomination, internes (promotions / mobilité latérale) comme externes (embauche), les opportunités de formation et d'évolution, les systèmes de rémunération, la discipline et le licenciement.

En général, les principes suivants devraient être appliqués à tous ces processus :

- *La transparence* – Dans la plupart des systèmes fondés sur le mérite, les décisions en matière de RH sont prises ouvertement afin de limiter le traitement préférentiel accordé à des personnes ou à des groupes spécifiques. Les décisions sont généralement documentées de sorte que les principales parties prenantes et les autres candidats puissent suivre et comprendre la logique objective qui sous-tend la décision. Cela leur permet de contester une décision qui leur semble injuste. Les outils et les pratiques peuvent inclure des systèmes en ligne, de plus en plus utilisés pour le suivi des processus RH et la publication des résultats.
- *L'objectivité* – Les décisions devraient être prises en fonction de critères objectifs prédéterminés (voir la section 7.2.1 ci-dessus) et mesurées à l'aide d'outils et de tests appropriés reconnus comme efficaces et de pointe par les professionnels RH. Les outils et les pratiques peuvent inclure des CV standardisés ou anonymes, des tests standardisés, des centres d'évaluation, des entretiens avec des panels, des tests de compétence, des tests de personnalité, des tests de jugement situationnel et d'autres méthodes destinées à informer le processus. Dans tous les cas, il est préférable de sélectionner les tests en consultation avec des psychologues professionnels et de les utiliser comme un élément parmi d'autres.
- *Le consensus* – Les décisions devraient être fondées sur plusieurs opinions et/ou points de vue. Plusieurs personnes devraient être impliquées et des efforts accomplis pour équilibrer les points de vue, en particulier en ce qui concerne les processus moins standardisés et ouverts à une interprétation subjective, comme les entretiens ou les examens écrits (dissertation). Cela peut contribuer à améliorer l'objectivité et à limiter le favoritisme fondé sur des relations personnelles (par exemple, promouvoir une personne parce qu'elle est appréciée de son supérieur) et peut également permettre de lutter contre les biais inconscients. Les outils et les pratiques peuvent inclure le recours à des entretiens avec des panels, en respectant un équilibre entre les sexes, les âges et les niveaux d'expertise. L'utilisation d'un processus de retour à 360 degrés – qui permet à un employé de recevoir un retour d'information sur ses performances de la part de ses subordonnés, collègues et superviseurs, et comprend généralement une auto-évaluation individuelle – peut également contribuer à multiplier les perspectives de prise de décision en matière de RH.

Dans les systèmes fondés sur le mérite, ces principes s'appliquent également au licenciement. Un niveau élevé de sécurité de l'emploi est une caractéristique commune des systèmes d'emploi public dans de nombreux pays, historiquement établi pour protéger les fonctionnaires contre les licenciements pour raisons politiques, garantir leur droit à formuler sans crainte des conseils politiques sincères, et leur permettre de « dire la vérité au pouvoir ». Aujourd'hui, de nombreuses caractéristiques de la gestion du personnel de la fonction publique sont repensées dans le contexte d'un marché du travail moderne, et la protection de l'emploi est débattue dans l'arène politique de nombreux pays. Dans le cadre d'un système fondé sur le mérite, la protection contre les licenciements pour motifs politiques est essentielle. Cependant, le licenciement en cas de sous-performance significative fait également partie du système dans la plupart des pays de l'OCDE, bien qu'il soit rarement appliqué, sauf en cas de manquement manifeste. Le défi consiste à définir soigneusement la ligne de démarcation entre la performance et la politique, et à se protéger contre les risques d'abus. Cela suggère la nécessité de gérer activement les performances.

L'encadré 7.4 aborde la manière dont les processus de gestion du personnel dans la fonction publique polonaise sont gérés entre le directeur de la fonction publique et les directeurs généraux de chaque administration.

Encadré 7.4. Pologne – Équilibrer la centralisation et la délégation dans un système fondé sur le mérite

Le directeur de la fonction publique polonaise est nommé par le Premier ministre et lui rend compte directement. Son rôle consiste notamment à coordonner la politique du personnel de la fonction publique et à harmoniser des outils de gestion de ressources humaines fondés sur le mérite et mis en œuvre de manière décentralisée, pour éviter la fragmentation. En effet, le système de gestion des ressources humaines dans la fonction publique polonaise est décentralisé ; chaque bureau gouvernemental est responsable de ses propres politiques RH. Par conséquent, le directeur de la fonction publique doit exécuter ses tâches avec l'aide des directeurs généraux des bureaux – le poste le plus élevé dans le système de la fonction publique – qui exercent les activités prévues par le droit du travail en ce qui concerne les personnes employées dans leur administration et sont responsables de la politique du personnel (ils agissent en tant qu'employeurs gouvernementaux).

Certains aspects de la gestion de ressources humaines fondée sur le mérite sont laissés à la compétence exclusive du directeur de la fonction publique et sont exercés au niveau central. Dans le domaine du recrutement, le directeur de la fonction publique exerce un contrôle notable sur la base de données des postes vacants au sein de la fonction publique (à l'exception des postes de haut niveau). Chaque directeur général/chef de bureau doit publier les postes vacants dans cette base de données. Le département de la fonction publique, qui apporte son soutien aux chefs de service dans l'exercice de leurs fonctions, contrôle la conformité des annonces d'emploi avec les exigences légales, notamment avec les règles de la fonction publique et les principes éthiques, afin de garantir un processus de recrutement transparent, ouvert et fondé sur un principe concurrentiel. En cas d'irrégularités, le directeur de la fonction publique émet des recommandations afin de les corriger et contrôle leur mise en œuvre.

Le directeur de la fonction publique préside également des réunions régulières avec les directeurs généraux afin de partager des informations, discuter des « questions brûlantes » et collaborer à l'élaboration de solutions au sein des équipes de travail.

Parmi les autres outils utilisés par le directeur de la fonction publique pour renforcer et uniformiser l'application du principe du mérite dans l'ensemble de la fonction publique, on peut citer :

- La création et la nomination de différents comités, comme des organes consultatifs, sur des questions liées à la fonction publique. Il pourrait par exemple y avoir des comités sur les normes de gestion des ressources humaines, l'éthique et les règles de la fonction publique, le système de rémunération, les descriptions de postes et l'évaluation des postes supérieurs de la fonction publique. En général, ces organes comprennent des experts du monde universitaire et de la société civile, du secteur privé et des cadres de la fonction publique.
- L'utilisation d'instruments juridiques non contraignants comme des ordonnances, des guides et des recommandations (par exemple pour la promotion de la culture de l'intégrité dans la fonction publique).
- L'utilisation d'instruments de supervision, comme l'audit et le contrôle des activités (effectués par le ministre des Finances et le Premier ministre) menés en vertu de la loi sur la fonction publique. Ceux-ci pourraient revêtir un caractère à la fois contraignant et de soutien pour les directeurs généraux.
- L'élaboration de projets de législation secondaire émis par le Premier ministre et stipulés dans la loi sur la fonction publique, par exemple sur l'évaluation des performances, les principes éthiques ou les procédures de qualification. Cela crée un cadre cohérent fondé sur le mérite pour l'ensemble de la fonction publique tout en apportant aux directeurs généraux la souplesse d'adaptation et de mise en œuvre nécessaires.
- La mise en œuvre d'outils uniformes pour l'ensemble de la fonction publique, comme la description et l'évaluation des postes, les procédures de recrutement, l'évaluation des performances et la procédure disciplinaire.

Source : Département de la fonction publique, Chancellerie du Premier ministre polonais.

7.2.3. Des procédures de candidature ouvertes sont établies et garantissent la possibilité d'une évaluation à tous les candidats potentiellement qualifiés

Le principe d'accès ouvert et égal constitue une troisième composante fondamentale du mérite. Il s'agit d'un élément clé, car il permet de s'assurer que la meilleure personne pour un emploi soit en mesure de se présenter et d'être prise en considération indépendamment de son emplacement, de ses caractéristiques démographiques, de son statut social ou de son affiliation politique. Pour ce faire, les fonctions publiques fondées sur le mérite dans les pays de l'OCDE s'efforcent de veiller à ce que les offres d'emploi et les informations pertinentes soient annoncées et communiquées, à ce que les points d'accès pour les tests et les entretiens soient géographiquement dispersés, et à ce que tous les efforts raisonnables soient faits pour faciliter l'accès des groupes susceptibles d'être défavorisés, comme les personnes handicapées. En Espagne, par exemple, des dispositions spécifiques visent à favoriser la diversité dans le recrutement des agents publics, y compris les personnes handicapées, au moyen de mesures spécifiques comme de quotas. Ces mesures visent à éliminer les obstacles discriminatoires, à condition que les candidats aient passé les procédures de sélection attestant du même niveau de compétences et de connaissances que les autres candidats. Un système qui limite la prise en compte à des segments spécifiques de la société ne peut être considéré comme pleinement méritocratique, quels que soient les critères et les outils d'évaluation utilisés.

Ce principe appelle à une véritable réflexion sur la manière dont les critères de sélection sont choisis et évalués. Par exemple, les critères éducatifs bénéficient-ils aux diplômés d'écoles spécifiques dont on sait qu'elles sont fréquentées principalement par les couches les plus aisées de la population ? De tels critères

peuvent perpétuer la notion de classe dirigeante, ce qui est contraire au principe fondamental du mérite. Dans les faits, le fait de lier le mérite à des critères éducatifs nécessite un examen minutieux de l'application ou non du principe du mérite dans le système éducatif. Dans certains pays, l'accès à l'éducation est davantage déterminé par les moyens que par le mérite, ce qui peut, par extension, aboutir à une fonction publique élitiste. Pour y remédier, certains pays, comme la Belgique, permettent de remplacer les critères d'éducation par des critères d'expérience lorsque cela peut être clairement démontré.

Certains pays de l'OCDE analysent les critères de sélection et les processus de recrutement en termes de facteurs démographiques afin d'évaluer s'ils encouragent les candidatures de femmes ou de groupes minoritaires. Le Royaume-Uni a entrepris une analyse approfondie des candidats aux programmes Fast Stream et a constaté que le groupe de candidats ne tient pas compte de certains aspects essentiels de la représentation (encadré 7.5). Si un nombre étonnamment faible de candidatures est reçu de certains groupes, une étude plus approfondie peut être menée pour comprendre pourquoi et éliminer les obstacles. Parfois, l'obstacle est lié à la perception – dans certaines sociétés, certains groupes ne perçoivent pas la fonction publique comme un secteur où ils seraient les bienvenus. Cela peut être un signal puissant concernant la prise en compte du mérite, réelle ou perçue, par le système.

Encadré 7.5. Recrutement ouvert pour Fast Stream au Royaume-Uni

Fast Stream est l'un des plus grands programmes de développement des carrières des jeunes diplômés dans les pays de l'OCDE. En 2015, 21 135 candidats ont concouru pour 967 postes dans 12 filières spécialisées et généralistes.

Une fois sélectionnés, les participants au programme sont formés aux connaissances, aux compétences et bénéficient de l'expérience nécessaire pour devenir les futurs responsables de la fonction publique. Le développement personnel des Fast Streamers repose sur un programme d'affectations soigneusement gérées et contrastées, complétées par un apprentissage formel et d'autres formes de soutien comme l'encadrement, le mentorat et l'apprentissage par la pratique.

Le programme britannique Fast Stream promeut la diversité et l'inclusion et produit un rapport annuel contenant des données et des analyses montrant l'éventail des candidats. Il constitue un bon exemple d'analyse des ressources humaines basée sur les données. En 2015, un rapport a été produit pour comprendre les facteurs à l'origine de la composition socio-économique du programme Fast Stream et les raisons pour lesquelles les demandeurs issus de milieux socio-économiques défavorisés sont moins susceptibles de postuler et de réussir. La recherche a fourni des informations à l'ensemble de la fonction publique et des éléments sur lesquels s'appuyer pour formuler des recommandations visant à améliorer la diversité socio-économique.

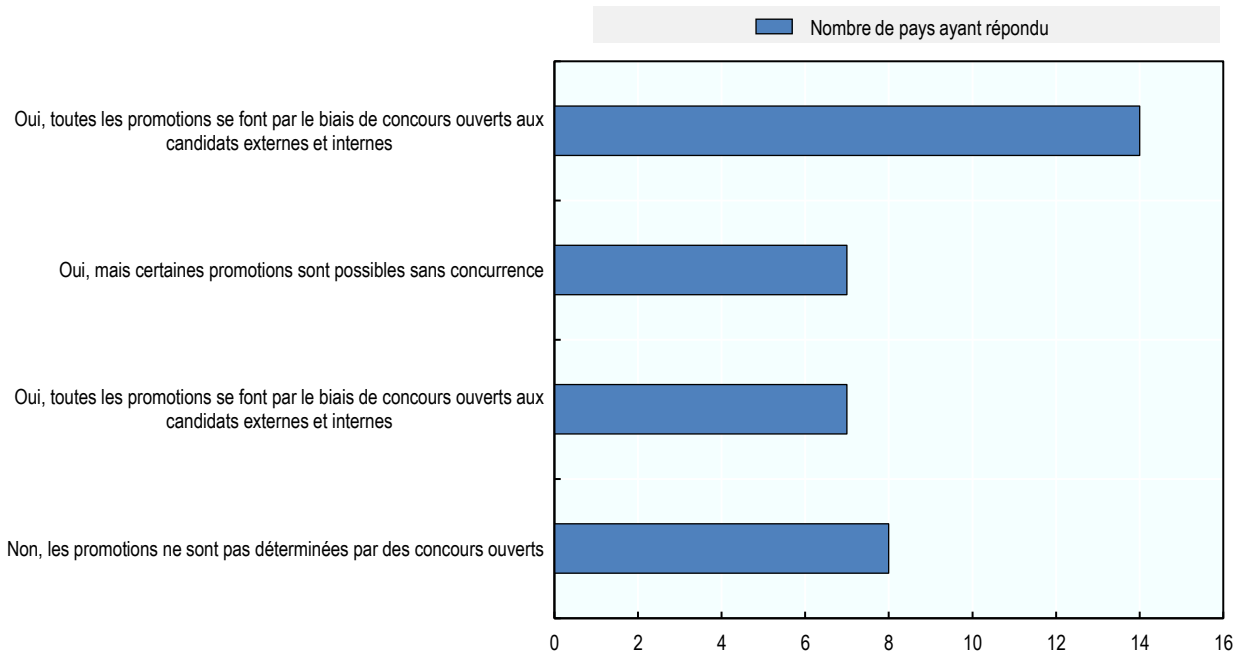
Le rapport comprenait des recommandations visant à (entre autres) introduire une nouvelle approche améliorée pour mesurer et contrôler la diversité socio-économique, établir une redevabilité plus claire pour la diversité socio-économique dans le Fast Stream et introduire des données plus précises pour ajuster les stratégies d'attraction et de recrutement.

Source : (OCDE, 2017^[8]) (The Bridge Group, 2016^[9]).

Lorsqu'il est appliqué aux processus internes des RH, ce principe doit être adapté aux circonstances particulières du système de la fonction publique en question. Tous les postes n'ont pas à être pourvus par des concours ouverts aux candidats externes. Le graphique 7.2 suggère que seule une minorité de pays de l'OCDE ouvre l'intégralité de son recrutement à la concurrence extérieure. Cependant, des critères et un raisonnement clairs et transparents doivent soutenir le recours à la concurrence interne plutôt qu'à la concurrence externe. En outre, les concours internes devraient toujours être ouverts à tous les candidats internes qualifiés.

Graphique 7.2. L'avancement de carrière se fait-il en vertu d'une concurrence ouverte ?

Réponses de 35 pays de l'OCDE, 2016



Remarques : Les barres correspondent au nombre de pays de l'OCDE ayant répondu positivement à cette question pour ces domaines.
Source : (OCDE, 2016^[6]).

7.2.4. Des mécanismes de surveillance et de recours sont en place et garantissent une application équitable et cohérente du système

Comme pour tout système basé sur des règles, des institutions et des processus doivent être en place pour garantir une application cohérente et équitable. Cela revêt une importance particulière lorsque la responsabilité de la gestion des ressources humaines est largement répartie – comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE, où les différents gestionnaires ont une grande influence sur le recrutement, l'évaluation des performances et la promotion. Avec autant de personnes impliquées, il existe un risque élevé d'application irrégulière et d'interprétations personnelles des règles et des principes qui entraînent une application inégale ou même un désaccord sur la signification des règles et des principes. La plupart des pays abordent ces questions à travers trois mécanismes interdépendants.

Le premier consiste à confier la surveillance et la protection du système fondé sur le mérite à un organe indépendant doté de pouvoirs d'enquête et d'intervention dans les processus RH lorsque des violations sont considérées comme avérées ou imminentes. Dans la plupart des cas, le rôle principal de l'organe consiste à garantir l'intégrité du processus et à corriger le système si nécessaire (encadré 7.6). Par exemple, ces autorités peuvent vérifier que les annonces d'emploi sont conformes aux exigences légales, à la réglementation et aux principes éthiques, et elles peuvent contrôler la transparence du processus de recrutement. Dans certains pays, les autorités mènent également des procédures de test et de sélection pour le compte d'organisations individuelles.

Le second consiste à mettre des mécanismes de recours à la disposition des candidats qui estiment avoir été traités injustement. L'accès des candidats à leur dossier personnel et aux archives les concernant constitue une condition préalable. Les candidats doivent être informés des moyens de recours, et les mécanismes doivent être accessibles et dotés de ressources appropriées pour assurer la réactivité.

Le troisième consiste à veiller à ce que tous les responsables jouissent d'une compréhension claire et cohérente du système et de leur pouvoir discrétionnaire au sein de celui-ci. Cela se fait le plus souvent en combinant la provision d'informations, de formations obligatoires et régulières, et de services de conseil.

Encadré 7.6. Agences de protection du mérite

Irlande : La Commission des nominations dans la fonction publique est un organe indépendant qui fixe et assure le respect des normes de recrutement, et est tenue par la loi de veiller à ce que le recrutement et la sélection soient effectués de manière équitable, ouverte et fondée sur le mérite. Sa principale responsabilité statutaire consiste à définir des normes de recrutement et de sélection, qu'elle publie sous forme de codes de pratique. La Commission protège ces normes par le biais d'un suivi et d'audits réguliers des activités de recrutement et de sélection, et elle enquête sur les violations présumées des codes de pratique.

Canada : La Commission de la fonction publique (CFP) est un organe indépendant chargé de protéger les valeurs d'une fonction publique professionnelle : compétence, impartialité et représentativité. La CFP protège l'intégrité des embauches dans la fonction publique et l'impartialité politique des fonctionnaires. La CFP peut enquêter sur les nominations externes ainsi que sur les nominations internes si celles-ci ne sont pas déléguées à une organisation, et sur tout processus de nomination impliquant une possible influence politique ou une fraude présumée. Toutes les nominations externes et internes sont effectuées par la CFP, bien que le pouvoir de procéder à des nominations puisse être délégué aux plus hauts fonctionnaires (sous-ministres). Les sous-ministres doivent respecter les politiques de nomination de la CFP dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués et sont tenus de rendre compte à la CFP des décisions de nomination qu'ils prennent, au moyen de mécanismes comme le suivi, des rapports, des études, des audits, des enquêtes et des mesures correctives. La CFP peut limiter ou retirer les pouvoirs délégués à un sous-ministre. En retour, la CFP est responsable devant le Parlement de l'intégrité du système de nomination de la fonction publique.

États-Unis : Le Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite (MSPB) est un organe indépendant quasi judiciaire du pouvoir exécutif qui sert de gardien des systèmes fondés sur le mérite fédéraux. Le MSPB est habilité à recueillir les plaintes et à décider de mesures correctives ou disciplinaires lorsqu'une agence est soupçonnée d'avoir commis une pratique illicite en matière de gestion du personnel. Le MSPB s'acquitte de ses responsabilités et pouvoirs statutaires principalement en statuant sur les recours individuels des employés et en menant des études sur les systèmes fondés sur le mérite. En outre, le MSPB examine les actions importantes de l'Office de la gestion du personnel (OPM) afin d'évaluer dans quelle mesure ces actions peuvent affecter le mérite. Le Bureau du conseiller juridique spécial (OSC) est une agence exécutive indépendante qui enquête sur les allégations de pratiques interdites en matière de personnel, poursuit les contrevenants aux règles et règlements de la fonction publique et fait appliquer la législation pertinente.

Source : Irlande – Commission des nominations dans la fonction publique, www.cpsa.ie/en/ ; Canada – Gouvernement du Canada, Commission de la fonction publique, <https://www.canada.ca/fr/commission-fonction-publique.html> ; États-Unis – Conseil de protection des systèmes fondés sur le mérite, www.mspb.gov/ (tous consultés le 22 février 2020).

7.3. Défis

Si les systèmes fondés sur le mérite ont été un principe constant de la gestion de la fonction publique au sein des gouvernements de l'OCDE, l'application du système doit être renouvelée afin de suivre l'évolution des demandes de la fonction publique. À bien des égards, les systèmes fondés sur le mérite mis en place sont en cours de révision à la lumière de l'évolution des besoins et des attentes.

Au cœur des tensions dans le système du mérite se trouve la perception que les méritocraties sont moins réactives aux désirs des responsables politiques élus pour représenter leurs circonscriptions. Les processus de recrutement et de dotation, pourrait-on dire, seraient plus adaptables et rapides pour répondre aux nouveaux défis dans un système calqué sur le secteur privé, qui n'impose pas les mêmes normes ni les mêmes contrôles et équilibre quant au mérite. Dans ces systèmes, la transparence et l'équité sont échangées contre l'opportunité. Que cela soit vrai ou non, et, quels que soient les compromis à plus long terme en matière de valeur publique et de principes démocratiques, un débat public et une analyse qui dépassent les vues à court terme du cycle politique sont nécessaires. La plupart des systèmes disposent d'une certaine souplesse et utilisent avec parcimonie les exceptions aux règles du mérite, afin de faire en sorte qu'elles restent des exceptions à la règle et ne deviennent pas la règle.

Il apparaît clairement que si les systèmes fondés sur le mérite ne sont pas modernisés pour répondre aux besoins d'un gouvernement du XXI^{ème} siècle, ils inciteront les responsables à résister à la nature méritocratique du système et à trouver des moyens de ne pas se conformer aux règlements.

7.3.1. La rapidité et opportunité de la prise de décision

La rapidité de nombreux systèmes fondés sur le mérite se trouve au centre de ce débat. Elle peut souvent être réduite en raison des différentes étapes nécessaires pour évaluer des candidats et de la nécessité de garantir aux candidats suffisamment de marges de manœuvre pour contester une décision qu'ils jugent inappropriée. Du point de vue de la gestion, les exigences opérationnelles non satisfaites par un système de mérite lent peuvent inciter à rechercher d'autres types de mécanismes de dotation, comme le recours à des contrats temporaires ou la promotion de personnes sur une base temporaire, ce qui peut affaiblir un système fondé sur le mérite.

Un système public fondé sur le mérite, qui valorise l'ouverture et la transparence, peut toujours être légèrement plus lent que d'autres systèmes susceptibles de sauter diverses étapes du processus. Toutefois, de nombreux pays pourraient accélérer leurs processus de recrutement avec une meilleure utilisation des technologies numériques et un investissement dans les compétences et les capacités des responsables RH afin de mener des approches plus stratégiques en matière de recrutement. Pour aider les recruteurs et les responsables, la Commission de la fonction publique australienne a élaboré des orientations visant à accroître la conformité des processus RH internes avec le cadre juridique et à faciliter la prise de décision sans ralentir le système (Australian Public Service Commission, 2018_[10]).

Un certain nombre de pays, comme le Canada, ont développé des systèmes de mise en commun qui peuvent également contribuer à accélérer le processus du point de vue de la gestion. Dans ce système, les candidats sont présélectionnés pour certains types de postes et les responsables du recrutement peuvent accéder à ce « vivier » de candidats pour trouver une adéquation sans avoir à lancer un processus dans son intégralité. Toutefois, du point de vue du candidat, le processus peut prendre beaucoup de temps, et les bons candidats peuvent avoir déjà trouvé un emploi ailleurs. Des réserves de compétences sont également développées en interne pour offrir une ressource intergouvernementale. Le programme des agents libres au Canada crée un pool de fonctionnaires internes qui disposent de compétences en matière d'innovation, et les affecte à des projets à court terme dans différents services afin d'aider à répondre à des besoins spéciaux.

7.3.2. Le suivi des nouvelles aptitudes et compétences

Un deuxième facteur qui pèse sur les systèmes fondés sur le mérite traditionnels est le type de compétences et de critères évalués. D'une part, les ensembles des compétences dans le secteur public sont de plus en plus spécialisés et techniques (par exemple en matière de détection de la corruption), ce qui laisse penser que l'approche traditionnelle basée sur un examen standardisé pourrait être moins pertinente.

D'autre part, les employeurs publics utilisent de plus en plus les compétences comportementales et cognitives (par exemple le travail en équipe, la réflexion stratégique et les compétences de gestion) et les valeurs (par exemple l'intégrité) comme critères de sélection pour les postes. Il existe cependant des défis notables liés à l'utilisation des systèmes fondés sur le mérite pour détecter l'intégrité et éliminer les personnes dont les valeurs ne sont pas alignées, et ce pour un certain nombre de raisons :

- Ce sont moins les traits de caractère des gens que le contexte dans lequel ils se trouvent qui contribue à leur décision de succomber à la corruption ou de se comporter de manière contraire à l'éthique ;
- Les rares personnes susceptibles d'envisager un emploi avec l'intention spécifique d'entreprendre des activités contraires à l'éthique sont probablement prêtes à tromper le système de détection pour parvenir à leurs fins ;
- Il n'y a pas de consensus sur les avantages ou la fiabilité des tests d'intégrité utilisés pour la présélection des candidats, principalement dans le secteur privé.

Cette situation exige un nouvel ensemble d'outils d'évaluation et d'expertise. Sans investir dans une telle expertise, l'évaluation de ce type de facteurs est ouverte à une interprétation subjective et à un biais inconscient, ce qui peut menacer la validité du processus de mérite et ouvrir la porte au népotisme. En fin de compte, l'approche traditionnelle fondée sur le mérite utilisée pour sélectionner les meilleurs candidats (c'est-à-dire l'éducation, l'expérience et les examens standardisés) pourrait ne plus être adaptée aux besoins d'une organisation de service public moderne.

Compte tenu de ces défis, certains gouvernements peuvent tester spécifiquement la connaissance et la sensibilisation aux procédures éthiques, et utiliser des examens de jugement situationnel pour se faire une idée de la capacité de jugement des candidats.

Les évaluations fondées sur des valeurs peuvent également donner un aperçu de l'adéquation des valeurs, ce qui peut être un indicateur important des performances futures. En général, la première étape pour une organisation consiste à clarifier quelles sont les valeurs qui font partie intégrante de son travail. Cela devrait aller au-delà de la simple énumération de mots clés comme « intégrité » et « redevabilité », et inclure une description des comportements qui illustrent ces valeurs dans un contexte professionnel. Les comportements feront alors partie des critères d'évaluation au même titre que les compétences, l'expérience et les aptitudes.

Le dépistage de ces comportements n'est pas simple et nécessite un certain degré d'expertise. Il peut être utilisé dans le cadre d'un entretien, par exemple ; certaines organisations peuvent demander aux candidats de discuter directement de leurs propres valeurs. Toutefois, il est souvent préférable de les apprendre indirectement – en interrogeant, par exemple, sur un moment où l'employé a été contraint de prendre une décision éthique au travail, ou sur une période durant laquelle il a éprouvé un conflit de valeurs, puis en recherchant les comportements identifiés précédemment. Il est encore plus judicieux de faire en sorte que les candidats démontrent leurs valeurs par le biais de méthodes utilisées en centre d'évaluation comme des jeux de rôle, des simulations et des exercices de groupe. Le jeu est de plus en plus utilisé comme moyen d'évaluer les comportements et les valeurs dans un cadre plus naturel, mais de telles approches nécessitent des contrôles minutieux réalisés par des experts en psychologie pour en garantir la fiabilité et la validité.

7.3.3. Le défi de la représentation et de l'inclusion

La représentation et l'inclusion sont deux valeurs qui guident de plus en plus l'emploi et la gestion du secteur public. La diversité de la main-d'œuvre dans un environnement inclusif peut améliorer l'élaboration des politiques publiques et l'innovation dans la prestation des services. Le fait de disposer d'un éventail d'employés ayant des antécédents différents et un point de vue différent peut également contribuer à favoriser une culture professionnelle où les employés sont ouverts à la remise en question des hypothèses et à l'identification des risques liés à l'intégrité. La Commission de la fonction publique australienne a élaboré des documents d'orientation visant à accroître la diversité et l'inclusion de la main-d'œuvre au sein du secteur public australien avec, notamment, des conseils pour concevoir des mesures de discrimination positive pour recruter des personnes autochtones ou handicapées (Australian Public Service Commission, 2018^[10]).

Dans les pays de l'OCDE, les échelons supérieurs des hiérarchies bureaucratiques sont moins diversifiés et moins représentatifs de la population générale que la main-d'œuvre du secteur public au sens large. Cela suggère que les systèmes fondés sur le mérite pour sélectionner et promouvoir des individus à des postes de haut niveau pourraient être biaisés en faveur de certains profils, et pourraient être revu dans cette optique.

Des biais peuvent être intégrés au système et/ou peuvent refléter les biais personnels (inconscients) des décideurs. Parmi les biais qui peuvent être intégrés au système, on peut inclure des critères qui excluent inutilement certaines populations, comme la préférence pour certains types d'éducation qui ne sont accessibles qu'aux populations de la classe supérieure, ou l'emplacement des centres de recrutement dans les capitales. Les programmes de mentorat peuvent également contribuer à corriger les déséquilibres dans le développement des réseaux sociaux qui jouent souvent un rôle de promotion, tout comme les politiques fortes qui visent à concilier vie professionnelle et vie familiale.

Les biais inconscients des décideurs peuvent être reconnus et gérés, en commençant par une formation de sensibilisation obligatoire pour tous les cadres. Les gestionnaires doivent comprendre leurs biais non seulement en matière d'embauche, mais aussi de gestion des performances (ce qui a un impact important sur la promotion) et d'attribution des tâches (par exemple, les femmes peuvent se voir offrir moins de possibilités de travailler sur des projets de haut niveau et exigeants parce qu'elles donneraient la priorité à leur vie familiale). La prise de décisions en matière de personnel en consultation avec d'autres responsables, supérieurs ou même d'autres membres de l'équipe peut permettre de remettre en question les biais personnels des responsables (Evans et al., 2014^[11]).

7.3.4. La fragmentation de l'emploi public

Lors de l'établissement de nombreux systèmes de fonction publique, on partait du principe que l'emploi public était unique et distinct de l'emploi privé, et qu'il justifiait ainsi son propre système et son propre cadre juridique. Les systèmes actuels de fonction publique tendent à être beaucoup plus fragmentés, et les fonctionnaires se retrouvent de plus en plus souvent aux côtés d'entrepreneurs privés et/ou de personnes sous contrat temporaire qui ne sont pas forcément soumis aux mêmes principes et protections méritocratiques. En outre, un nombre croissant de services publics sont fournis pour le compte du gouvernement par des prestataires tiers et des organisations à but non lucratif ou du secteur tertiaire. Les règles traditionnelles du mérite dans la fonction publique ne s'appliquent généralement pas.

Cela soulève d'importantes questions sur l'état actuel et l'avenir des systèmes méritocratiques. Par exemple, les organes tiers de prestation de services destinés aux citoyens devraient-ils être soumis à un ensemble minimum de normes de mérite, qu'ils appartiennent ou non au secteur public ? Ou bien la distance qui les sépare de l'interface politique élimine-t-elle la menace la plus immédiate d'ingérence politique contre laquelle le mérite est censé protéger ? Compte tenu de la quantité d'argent public gérée par bon nombre de ces organisations, certains suggèrent qu'elles devraient être soumises à des mesures de capacité minimale. Par exemple, la Commission européenne a élaboré un cadre de compétences qui peut être appliqué aux autorités de gestion qui reçoivent des fonds structurels de l'UE (Commission européenne, s.d.^[12]) ; ce cadre peut guider leurs processus fondés sur le mérite et aider à en identifier les points forts et les lacunes.

Une question connexe consiste à savoir si tous les agents publics doivent être soumis aux mêmes critères de mérite, quel que soit leur statut d'emploi (par exemple, les fonctionnaires, les employés temporaires, etc.). Pour répondre à cette question, il faudrait probablement examiner si la nature du travail réalisé par les fonctionnaires est identique à celle du travail réalisé par d'autres agents publics. Le niveau de méritocratie serait probablement déterminé par une sorte d'évaluation des risques basée sur les caractéristiques du poste et non sur le mécanisme juridique spécifique de contrats en place.

Références

- Australian Public Service Commission (2018), *Recruitment: Guidelines*, [10]
<https://www.apsc.gov.au/recruitment-guidelines> (consulté le 24 septembre 2019).
- Charron, N. et al. (2017), « Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes », *The Journal of Politics*, [4]
 vol. 79/1, pp. 89-104, <http://dx.doi.org/10.1086/687209>.
- Commission européenne (s.d.), *EU Competency Framework for Management and Implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, [12]
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/competency/
 (consulté le 11 octobre 2019).
- Cortázar, J., J. Fuenzalida et M. Lafuente (2016), *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*, Inter-American Development Bank, <http://dx.doi.org/10.18235/0000323>. [1]
- Dahlström, C., V. Lapuente et J. Teorell (2011), « The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption », *Political Research Quarterly*, [2]
 vol. 65/3, pp. 656-668, <http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109>.
- Evans, M. et al. (2014), « 'Not yet 50/50' - Barriers to the Progress of Senior Women in the Australian Public Service », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73/4, pp. 501-510, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12100>. [11]
- Meyer-Sahling, J. et K. Mikkelsen (2016), « Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries », *Public Administration*, vol. 94/4, pp. 1105-1123, <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12276>. [3]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, [5]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, [8]
 Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OCDE (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [6]
- OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>. [7]
- The Bridge Group (2016), *Socio-Economic Diversity in the Fast Stream*, [9]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497341/BG_REPORT_FINAL_PUBLISH_TO_RM_1.pdf (consulté le 11 octobre 2019).

8 Formation

Ce chapitre commente le principe de formation figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il précise comment les activités de base – fournir des informations pertinentes et en temps utile sur les politiques et les normes d'intégrité, organiser des formations régulières et adaptées en matière d'intégrité – peuvent renforcer l'engagement en faveur de l'intégrité publique. Il identifie les composantes essentielles des fonctions de conseil efficaces en matière d'intégrité et examine comment ces mécanismes d'orientation et de consultation peuvent aider les agents publics à comprendre et appliquer les normes d'intégrité dans leurs activités quotidiennes. Ce chapitre aborde les défis les plus courants, notamment l'utilisation de formats de formation innovants et interactifs, l'affectation de temps et de ressources au renforcement des capacités et à l'orientation, et la nécessité d'une coordination efficace entre les organes responsables de la formation. Il traite également des défis associés aux conseillers en intégrité, notamment le risque que d'autres acteurs renoncent à leurs responsabilités en matière d'intégrité ou détournent les conseils et orientations des conseillers.

8.1. Pourquoi la formation ?

La sensibilisation, le renforcement des connaissances et des compétences et la culture de l'engagement en faveur de l'intégrité sont des éléments essentiels de l'intégrité publique. La sensibilisation aux normes, pratiques et défis en matière d'intégrité aide les agents publics à identifier les problèmes d'intégrité lorsqu'ils apparaissent. De la même façon, une formation et une orientation bien conçues permettent aux agents publics d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour gérer les questions d'intégrité de manière appropriée, et, si nécessaire, de demander l'avis d'experts. Par conséquent, la sensibilisation et le renforcement des capacités contribuent à cultiver l'engagement des agents publics en les incitant à se comporter de manière à remplir leurs fonctions publiques dans l'intérêt public.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « donner aux agents publics des informations, une formation et des orientations suffisantes ainsi que des conseils en temps opportun pour l'application sur le lieu de travail des normes d'intégrité publique, notamment :

- a. en communiquant aux agents publics, tout au long de leur carrière, des informations explicites et à jour sur les politiques, règles et procédures administratives de l'entité pertinentes s'agissant du respect de normes strictes d'intégrité publique ;
- b. en offrant aux agents publics, tout au long de leur carrière, une formation initiale puis une formation en cours d'emploi sur le thème de l'intégrité afin de mieux les sensibiliser à l'analyse des dilemmes d'ordre éthique et de leur faire acquérir des compétences essentielles à cet égard, et pour rendre les normes d'intégrité publique applicables et utilisables dans leurs contextes personnels ;
- c. en mettant à disposition des mécanismes formels et informels d'orientation et de consultation facilement accessibles pour aider les agents publics à appliquer les normes d'intégrité publique dans leurs tâches quotidiennes et à gérer les situations de conflit d'intérêts » (OCDE, 2017^[1]).

8.2. Qu'est-ce que la formation ?

Plusieurs outils et mécanismes sont disponibles pour permettre aux gouvernements de fournir des informations, une formation et une orientation aux agents publics. Les caractéristiques suivantes sont des éléments essentiels :

- Les informations relatives aux politiques publiques, règles et procédures administratives en matière d'intégrité sont à jour et disponibles.
- Les formations initiale et en cours d'emploi sont régulières pour sensibiliser le public et développer ses aptitudes en matière d'intégrité publique, et des mesures sont en place pour en évaluer l'efficacité.
- Des mécanismes d'orientation et de consultation pour une application cohérente des normes d'intégrité par les agents publics dans le cadre de leurs tâches quotidiennes sont en place, bien connus et accessibles.

8.2.1. Les informations relatives aux politiques publiques, règles et procédures administratives en matière d'intégrité sont à jour et disponibles

Il est essentiel de mettre à la disposition des agents publics des informations suffisantes pour les sensibiliser et leur enseigner les politiques publiques, normes, règles et procédures administratives en matière d'intégrité. Les méthodes et les messages dépendront de l'objectif, à savoir s'il faut sensibiliser aux normes d'intégrité applicables au sein du secteur public ou aux règles d'intégrité applicables dans des institutions ou des contextes spécifiques. Si l'accent est mis sur la sensibilisation aux normes d'intégrité à l'échelle du gouvernement, ce dernier peut communiquer sur les valeurs et les principes de la fonction publique. Il peut s'agir notamment d'envoyer aux agents publics un exemplaire du code de conduite ou du code d'éthique et de présenter son contenu lorsqu'ils intègrent la fonction publique, ainsi que leur demander de signer, à leur entrée ou lorsqu'ils changent de fonction, une déclaration attestant qu'ils ont lu, compris et accepté d'adhérer à ce code de conduite ou code d'éthique. La valeur juridique d'un tel acte est généralement limitée, mais sa signification symbolique peut être considérable s'il s'inscrit dans le cadre plus large du système d'intégrité (OCDE, 2009^[21]).

Les organisations publiques peuvent utiliser des moyens supplémentaires pour diffuser les normes d'intégrité, comme des affiches, fonds d'écran, les panneaux du personnel, bannières, signets et calendriers imprimés (entre autres), pour sensibiliser aux règles d'intégrité. Par exemple, au Mexique, le ministère de l'Administration publique (Secretaría de la Función Pública [SFP]) a diffusé des affiches sur les principes constitutionnels, expliquant la signification de chaque valeur spécifique du service public (légalité, honnêteté, loyauté, impartialité et efficacité) (graphique 8.1). Si l'objectif consiste à sensibiliser aux règles d'intégrité spécifiques dans un secteur particulier, les gouvernements peuvent alors envisager de produire et de diffuser des messages sur-mesure. L'agence américaine des douanes et de la protection des frontières et le ministère australien de l'Intérieur ont tous deux envoyé des vidéos sur l'intégrité par courriel à leurs employés pour clarifier les attentes et les comportements spécifiques à leurs secteurs (OCDE, 2017^[3]).

Graphique 8.1. Affiche des principes constitutionnels au Mexique



Principios constitucionales

Que todo/a servidor/a público/a debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función.

1 Legalidad

Me desempeñaré en el marco de la normatividad aplicable.

Someteré mi actuación a las facultades establecidas en la normativa.

Conoceré y cumpliré mis funciones, facultades y atribuciones.

CONOCE TU CÓDIGO DE CONDUCTA

#soy_ética #soy_ético



“JUNTOS(AS) POR UN SERVICIO PÚBLICO ÉTICO E INTEGRO”

2 Honradez

No pretenderé beneficios, provechos o ventajas adicionales.

No aceptaré ni buscaré compensaciones, obsequios, prestaciones o dádivas.

Seré modelo de rectitud.

5 Eficiencia

Orientaré mi función a la obtención de resultados.

Alcanzaré las metas institucionales según mis responsabilidades.

Haré uso responsable de recursos.

Otorgaré el mismo trato a toda persona.

No concederé privilegios o preferencias.

No me dejaré influir por aspectos externos o prejuicios indebidos en la toma de decisiones o en el ejercicio objetivo de mi función.

3 Lealtad

Corresponderé a la confianza que el Estado me brindó.

Me desempeñaré con amplio sentido de servicio a la sociedad.

Buscaré la satisfacción del interés colectivo.

4 Imparcialidad

UNIDAD DE ÉTICA, INTEGRIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES
<http://www.gob.mx/unidad-de-etica>
 Tel. 2000 3000 ext. 1002,1552,1558
uepci@funcionpublica.gob.mx

Source : Unidad de ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (2018), « Principios Constitucionales », Secretaría de la Función Pública.

L'utilisation de messages contenant des exemples concrets expliquant ces valeurs encouragera les agents publics à y réfléchir et à se les approprier. Par exemple, l'affiche des normes d'intégrité et de conduite de Nouvelle-Zélande (graphique 8.2), exposée à la fois dans les organisations publiques et à l'extérieur pour tous les citoyens, propose des exemples concrets de la signification de ces valeurs.

Graphique 8.2. Sensibilisation aux normes d'intégrité et de conduite en Nouvelle-Zélande

STANDARDS OF INTEGRITY & CONDUCT

A code of conduct issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988, section 57

WE MUST BE FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY

The State Services is made up of many organisations with powers to carry out the work of New Zealand's democratically elected governments.

Whether we work in a department or in a Crown entity, we must act with a spirit of service to the community and meet the same high standards of integrity and conduct in everything we do.

We must comply with the standards of integrity and conduct set out in this code. As part of complying with this code, our organisations must maintain policies and procedures that are consistent with it.

For further information see www.ssc.govt.nz/code

FAIR

We must:

- treat everyone fairly and with respect
- be professional and responsive
- work to make government services accessible and effective
- strive to make a difference to the well-being of New Zealand and all its people.

IMPARTIAL

We must:

- maintain the political neutrality required to enable us to work with current and future governments
- carry out the functions of our organisation, unaffected by our personal beliefs
- support our organisation to provide robust and unbiased advice
- respect the authority of the government of the day.

RESPONSIBLE

We must:

- act lawfully and objectively
- use our organisation's resources carefully and only for intended purposes
- treat information with care and use it only for proper purposes
- work to improve the performance and efficiency of our organisation.

TRUSTWORTHY

We must:

- be honest
- work to the best of our abilities
- ensure our actions are not affected by our personal interests or relationships
- never misuse our position for personal gain
- decline gifts or benefits that place us under any obligation or perceived influence
- avoid any activities, work or non-work, that may harm the reputation of our organisation or of the State Services.

newzealand.govt.nz

Published June 2017 ISBN: 978-0-478-93308-4

Source : State Services Commission Standards of Integrity & Conduct, www.nzals.co.nz/assets/Policy-Forms/Code-of-Conduct-Policy.pdf (consulté le 25 février 2020).

Le simple fait d'afficher des règles d'intégrité ne garantit pas nécessairement que les agents publics tiendront compte de ces informations. À ce titre, quels que soient l'outil et le message choisis, la promotion régulière des politiques publiques, règles et procédures d'intégrité peut aider l'agent public à s'en souvenir une fois confronté à une situation complexe sur le plan éthique (OCDE, 2017^[41]). Comme indiqué dans (OCDE, 2019^[51]), les rappels moraux se sont avérés être des outils efficaces pour lutter contre les comportements non éthiques en rappelant aux individus les normes éthiques au moment de la prise de décision (Mazar et Ariely, 2006^[61] ; Bursztyn et al., 2016^[71]). Des messages discrets, comme « Merci pour votre honnêteté », peuvent avoir un impact frappant sur le respect des normes d'intégrité (Pruckner et Sausgruber, 2013^[81]), bien que, pour obtenir l'impact recherché, les interventions doivent être planifiées précisément avant le moment de la prise de décision (Gino et Mogilner, 2014^[91]).

Une mesure politique concrète découlant de ces constatations pourrait consister à inclure une déclaration à confirmer par un agent public chargé des marchés publics juste avant de prendre une décision relative à un contrat de passation de marché. La phrase pourrait être la suivante : « Je prendrai la décision suivante conformément aux normes professionnelles et déontologiques les plus élevées ». En signant, le responsable des marchés publics lie de façon implicite son nom à une conduite éthique (OCDE, 2017^[10]). D'autres mesures politiques concrètes pourraient consister à intégrer des cases destinées à recueillir la signature du responsable en tête des formulaires de déclaration gouvernementaux (encadré 8.1).

Encadré 8.1. Application de connaissances relatives au comportement pour améliorer la conformité

Aux États-Unis, les fournisseurs du gouvernement fédéral qui réalisent des ventes à travers des programmes d'approvisionnement fédéraux sont tenus de payer la taxe de financement industriel, calculée sur la base de la fraction du total de vente réalisé. Pour calculer cette taxe, les fournisseurs doivent déclarer eux-mêmes le montant total de leurs ventes. Afin d'améliorer la conformité en matière d'autodéclaration, l'administration des services gouvernementaux (GSA) a réalisé un test pilote en ajoutant une case de signature électronique au début de son portail de déclaration en ligne. Suite à ce projet pilote, le montant médian des ventes déclarées par les fournisseurs signant en haut du formulaire a augmenté de 445 USD. Au total, pour un seul trimestre, cette mesure a rapporté 1.59 million USD de plus au titre de la taxe de financement industriel (IFF), versée au gouvernement.

Source : (SBST (Social and Behavioural Sciences Team), 2015^[11]).

8.2.2. Les formations initiale et en cours d'emploi sont régulières pour sensibiliser le public et développer ses aptitudes en matière d'intégrité publique, et des mesures sont en place pour en évaluer l'efficacité

Du point de vue du renforcement des capacités, une approche stratégique de l'intégrité publique exige que la formation à l'intégrité soit intégrée dans le cadre plus large du développement des compétences de tous les services publics. Dans les pays de l'OCDE, le développement des compétences est un élément essentiel de la gestion des services publics. Le contrôle institutionnel, ainsi que les personnes chargées de promouvoir, coordonner et administrer l'apprentissage, varient en fonction du cadre institutionnel d'un pays (OCDE, 2017^[4]). Les structures clés pourraient comprendre un ministère central ou une école nationale de la fonction publique, ou la responsabilité pourrait être déléguée à des ministères de tutelle individuels (OCDE, 2016^[12]). Les programmes d'apprentissage et de développement des compétences peuvent s'articuler autour du développement de chaque agent public pour combler les lacunes de compétences dans les organisations publiques, ou être établis à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (OCDE, 2017^[4]).

Indépendamment de l'approche ou des approches utilisées et de leur combinaison, la formation à l'intégrité devrait en faire partie. Les gouvernements peuvent tenir compte des éléments suivants lors de la conception et de la mise en œuvre d'une formation sur l'intégrité : le public cible, le moment et la fréquence de la formation, la portée de la formation et les principales méthodes pour la dispenser. En outre, les gouvernements peuvent envisager des mesures liées à la coordination des principaux acteurs qui préparent et dispensent la formation, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des résultats de la formation.

Public de la formation

Les nouveaux agents publics constituent un public clé pour la formation à l'intégrité, la formation initiale étant la première occasion de donner le ton sur les normes d'intégrité au moment de l'entrée dans la fonction publique. Il s'agit d'un moment privilégié pour sensibiliser et faire connaître les règles et les valeurs. Par exemple, le Canada, les États-Unis, la Lituanie et la Turquie ont fait de la formation à l'intégrité une composante obligatoire de la formation initiale. Dans le cadre du programme d'études obligatoire pour les nouveaux agents publics, l'École de la fonction publique du Canada propose une formation initiale aux valeurs et à l'éthique. Aux États-Unis, tous les nouveaux employés fédéraux doivent suivre une formation initiale à l'éthique conçue et dispensée par le responsable de l'éthique désigné de leur agence. En Lituanie, la formation à l'éthique est indirectement obligatoire : tous les nouveaux agents publics sont tenus de participer à une formation initiale qui consacre du temps aux questions d'intégrité. Les éléments de base de ces cours d'initiation à l'intégrité comprennent les concepts de valeurs et d'éthique, mais aussi la gestion et la prévention des conflits d'intérêts, les dilemmes éthiques et les questions de redevabilité sur le lieu de travail.

Des possibilités de formations dédiées à l'intégrité peuvent également être conçues pour les agents publics en place, afin de leur apporter un soutien et un contenu adaptés et actualisés pour effectuer leurs tâches quotidiennes. Aux États-Unis, en plus de la formation initiale obligatoire, certaines catégories d'employés (par exemple, les personnes nommées par le président, le bureau exécutif du président, certains agents contractuels, etc.) sont tenues par le Code de la réglementation fédérale de suivre une formation complémentaire annuelle en matière d'éthique. De nombreuses agences américaines ont étendu cette exigence à l'ensemble de leur personnel. En France, malgré l'absence de toute obligation légale de formation à l'éthique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) propose une formation spécialement conçue pour les déontologues des sociétés d'économie mixte de la Ville de Paris (HATVP, 2019^[13]). Un guide déontologique conçu à leur intention fournit également des conseils et des outils (HATVP, 2019^[14]).

En outre, pour s'approprier la formation, les participants peuvent être encouragés à élaborer leur propre plan d'action en matière d'intégrité, dans lequel ils identifient les risques et les problèmes d'intégrité sur leur lieu de travail. Une formation de suivi peut ensuite servir à discuter de la mise en œuvre de leur plan personnel, notamment des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre d'actions spécifiques, ainsi qu'à partager leurs idées et solutions.

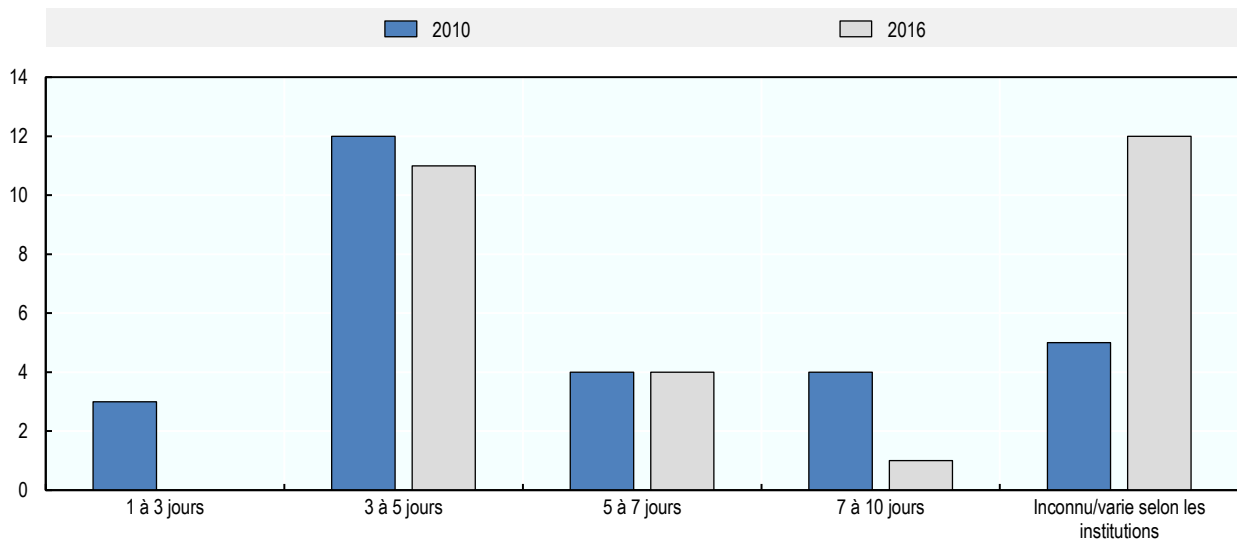
Au sein de chaque administration publique, des catégories spécifiques d'agents publics occupent des postes exposés à des risques de corruption plus élevés. Ces postes comprennent les responsables des marchés publics, ceux du Trésor public et des douanes, et les agents des organes de réglementation. Afin que ces agents publics disposent des outils nécessaires pour faire face aux risques éventuels d'atteinte à l'intégrité, les programmes de formation peuvent être adaptés à leurs besoins spécifiques. Par exemple, depuis 2001, l'Agence fédérale allemande des marchés publics exige que tous les nouveaux membres du personnel participent à des ateliers pour acquérir des connaissances sur la prévention de la corruption, les signalements et le comportement éthique. Le programme a depuis été élargi et tous les responsables des marchés publics sont tenus d'y participer. Entre six et sept ateliers par an sont organisés pour former en moyenne 70 agents publics (OCDE, 2016^[15]). En 2017-2019, 313 agents publics ont participé à des formations de gestion pertinentes, à des formations initiales et à des ateliers plus particulièrement axés sur la prévention de la corruption. En Estonie, outre les quatre cours d'éthique du programme de formation central, chaque agence peut également proposer des programmes internes adaptés aux besoins de ses agents publics. Par exemple, le Conseil des impôts et des douanes en Estonie a introduit son propre module d'éthique adapté aux besoins des agents des impôts et des douanes.

Planification de la formation

Les lois, les règles, les codes et les attentes évoluent avec le temps, et de nouvelles formes de manquements à l'intégrité et de dilemmes éthiques peuvent voir le jour. Des mises à jour régulières des règles et des normes d'intégrité peuvent contribuer à garantir que les agents publics disposent des compétences, des connaissances et des capacités nécessaires pour réagir.

Cependant, étant donné la quantité de sujets envisagés touchant au secteur public, un temps limité est consacré à la formation. Comme indiqué dans le graphique 8.3, entre 2010 et 2016, les gouvernements ont été plus nombreux à proposer 1 à 3 jours de formation, avec un déclin notable de ceux qui proposent de 7 à 10 jours. Compte tenu du nombre de sujets et de domaines de formation que les agents publics sont censés suivre, le temps consacré à la formation à l'intégrité en particulier peut être encore plus limité.

Graphique 8.3. Durée moyenne de formation par an et par employé



Source : (OCDE, 2016^[12]).

La régularité de la formation à l'intégrité des agents publics est variable et dépend de la taille globale du service public, des ressources humaines et financières consacrées au renforcement des capacités, et du caractère obligatoire ou facultatif de la formation à l'intégrité, ou de son ciblage de catégories d'agents publics exposés à des risques spécifiques. Même si les ressources consacrées à la formation à l'intégrité sont limitées, les gouvernements peuvent tirer parti de possibilités de synchronisation pour la formation. C'est notamment le cas des périodes qui suivent les réformes législatives relatives à l'éthique ou à la fonction publique, l'établissement de nouvelles règles ou fonctions, et les modifications des codes de conduite généraux et/ou applicables à des fonctions ou secteurs « à risque » (nominations politiques, marchés publics, fiscalité, douanes, etc.).

Champ d'application des formations et méthodes utilisées pour les dispenser

Bien que le contenu varie en fonction du contexte national, la formation à l'intégrité peut au moins comprendre des modules relatifs aux normes, aux règles et aux valeurs d'intégrité, aux procédures administratives (comme la gestion financière et les marchés publics), aux instruments de transparence et de redevabilité, ainsi qu'aux mesures et contrôles visant à gérer les risques d'intégrité. La formation pourrait également porter sur les risques d'intégrité et les modalités d'identification ; sur le raisonnement éthique et la manière de l'appliquer à des idées abstraites ; et sur les dilemmes éthiques et la manière de les gérer.

Pour les formations initiale et continue, un certain nombre de méthodes permettent de soutenir la formation à l'intégrité (voir le tableau 8.1 pour les principaux types de tendances en matière de formation). Les méthodes doivent être adaptées en fonction des objectifs de la formation, car certaines méthodes ne sont pas forcément les plus efficaces en toutes circonstances. Les méthodes d'enseignement traditionnelles comme les conférences, mais aussi les modules d'apprentissage en ligne, les cours et les formations en ligne ouvertes à tous permettent de transmettre des connaissances sur les normes d'intégrité spécifiques, les règles et les procédures administratives qui existent pour guider l'intégrité au sein du secteur public (par exemple, la formation « fondée sur des règles »). Par exemple, le Bureau d'éthique gouvernementale (Office of Government Ethics, OGE) des États-Unis a utilisé la première des trois séances de « formation des formateurs » d'une formation en ligne ouverte à tous (MOOC) pour présenter la législation et la réglementation en matière de restrictions d'emploi post-mandat public. La formation a été complétée par des scénarios et des exercices fondés sur des valeurs, que les participants ont pu effectuer comme s'ils étaient confrontés à de véritables dilemmes éthiques. La formation fondée sur des valeurs se concentre sur le développement d'attitudes et de comportements en réponse aux problèmes d'intégrité potentiels qui se poseront dans l'exercice des fonctions des agents publics. Elle peut être dispensée sous des formes plus interactives, notamment des études de cas, des simulations, des jeux de cartes ou de société et des jeux de rôle. Par exemple, en Autriche, le ministère fédéral de l'Intérieur utilise un jeu interactif intitulé « Garanti conforme (Fit 4 Compliance) – Trouver vos valeurs » pour discuter des valeurs personnelles et de la manière dont les valeurs du service public peuvent guider les agents publics dans la gestion des situations difficiles et des dilemmes éthiques. Ces méthodes interactives et situationnelles sont utilisées pour interpeller les stagiaires et leur permettre de réfléchir aux principaux dilemmes, ainsi qu'aux conséquences d'un manque ou d'une atteinte à l'intégrité ; un compte rendu suit l'expérience.

Tableau 8.1. Principales méthodes de formation

| Méthode | Approche | Description |
|---|------------------------|---|
| Conférence | Fondée sur des règles | Les agents publics se voient proposer des cours magistraux sur les normes d'intégrité, les règles et les procédures administratives afin de renforcer leur compréhension des concepts éthiques et des principes de la fonction publique. Les formateurs sont les principaux intervenants. |
| Module d'apprentissage en ligne/cours en ligne ou formation en ligne ouverte à tous | Fondée sur des règles | Les agents publics se voient proposer des cours ou des modules en ligne sur une plateforme ou un site Internet au sujet des normes, des règles et des procédures administratives en matière d'éthique afin de renforcer leur compréhension des concepts et des principes éthiques de la fonction publique. Les formateurs sont les principaux intervenants. |
| Encadrement et mentorat | Combinaison | Grâce aux commentaires et aux discussions entre pairs, les jeunes agents publics ont la possibilité de s'associer à un cadre supérieur dont la conduite éthique est avérée, ce qui encourage un comportement éthique et aide à développer une conscience éthique pour prévoir et résoudre les dilemmes. |
| Études de cas et discussions sur des dilemmes éthiques | Combinaison | Sur la base d'une situation ou d'un scénario décrit ou d'un support non didactique comme une vidéo, les agents publics sont encouragés à identifier les questions d'intégrité et d'éthique et à discuter de la manière de les aborder et de les éviter. Le formateur joue le rôle d'animateur auprès des agents en formation en partageant ses points de vue et en parlant des dilemmes. |
| Jeu de simulation, jeu de rôle et scénario | Fondée sur des valeurs | Les agents publics reçoivent un scénario, une question à traiter ou une fonction spécifique et on leur demande de prendre des décisions comme s'ils étaient confrontés à une situation réelle. Le formateur joue seulement le rôle d'animateur et les agents en formation font la plus grande partie du travail, en agissant de manière inductive. |

La formation aux dilemmes est un exemple d'approche combinée fondée sur les règles et les valeurs, car elle implique des situations où il n'y a pas de choix évident entre les différentes alternatives disponibles. Par exemple, l'Agence pour les employés du gouvernement flamand offre aux agents publics une formation sur les dilemmes ; les agents en formation se voient proposer des situations pratiques dans lesquelles ils sont confrontés à un dilemme éthique sans une voie claire vers une résolution déontologique. De même, l'OGE aux États-Unis propose une formation en personne avec une série de scénarios visant à encourager le raisonnement éthique et à discuter des dilemmes éthiques (US Office of Government Ethics, 2016^[16]). L'objectif de la formation sur les dilemmes consiste à faire comprendre que de telles situations sont inévitables et à insister sur le fait que les agents publics devraient demander de l'aide lorsqu'ils sont confrontés à de telles situations (OCDE, 2009^[2]). La formation aux dilemmes risque également moins d'être perçue comme naïve ou comme une simple exigence formelle ; elle peut produire de meilleurs résultats si elle est interactive et permet aux participants d'être confrontés à des situations réalistes qui génèrent un engagement personnel en faveur de l'intégrité (Bazerman et Tenbrunsel, 2011^[17]). En tant que telle, la formation aux dilemmes axée sur les situations de travail des agents publics contribue à stimuler la conscience morale des participants, à améliorer leur niveau de raisonnement moral et à leur fournir des méthodes pour les aider à améliorer la qualité morale de leurs actions.

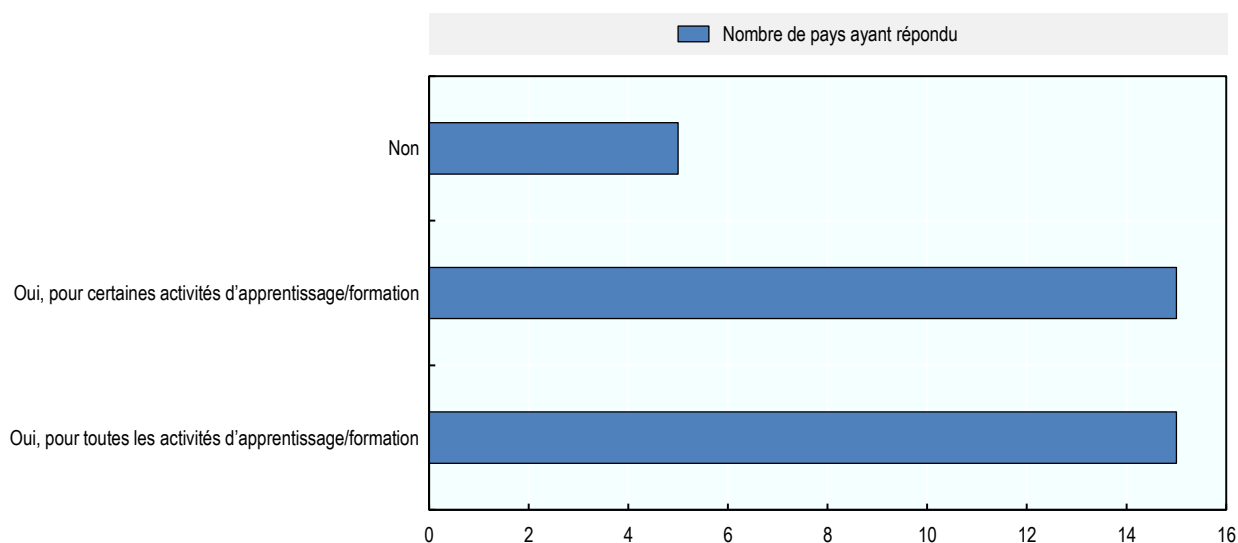
Coordination des acteurs de la formation

Le contenu des programmes de formation à l'intégrité peut être limité s'il est élaboré exclusivement par des organes de formation à l'intégrité qui n'ont pas connaissance des méthodes d'enseignement efficaces ou par des organes de formation spécialisés qui n'ont pas la connaissance spécifique des questions d'intégrité. Ainsi, la participation d'experts en intégrité et de spécialistes de la formation à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une formation sur l'intégrité peut favoriser une approche globale et pertinente. Elle permet également de définir et de cibler le bon public pour chaque type de formation. Au Canada, l'organe central, le Secrétariat du Conseil du Trésor, travaille en étroite collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada pour mettre au point une formation sur l'intégrité à l'intention des agents publics. Récemment, sur la base de cette coopération, l'École de la fonction publique du Canada a mis à jour la formation initiale aux valeurs et à l'éthique destinée aux agents publics, qui fait partie, comme mentionné ci-dessus, d'un programme obligatoire pour les nouveaux arrivants. La formation est également utilisée par les ministères fédéraux en guise de mise à niveau pour les employés déjà en fonctions, afin de s'assurer qu'ils comprennent leurs responsabilités en vertu du Code de valeurs et d'éthique pour le secteur public (OCDE, 2017^[10]). De même, en Allemagne, le ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire a récemment élaboré un nouveau concept de formation avec des modules sur mesure pour différents groupes cibles (personnel d'encadrement, personnel occupant des postes particulièrement vulnérables à la corruption, personnes de contact pour la prévention de la corruption, personnel travaillant au sein des unités de prévention de la corruption). Le calendrier, le contenu et les moyens de la formation sont explicitement définis. Des experts dans le domaine de la prévention de la corruption, de l'audit interne, de la formation et de la gestion des ressources humaines ont collaboré sur le contenu. En outre, le ministère et l'Académie fédérale d'administration publique développent conjointement un programme d'apprentissage en ligne, en tenant compte des connaissances pédagogiques et des tendances techniques actuelles.

Contrôle et évolution de la formation

Comme le montre le graphique 8.4, la plupart des pays de l'OCDE contrôlent et évaluent la qualité de toutes les activités de formation ; en règle générale, ils ne mesurent cependant pas leur impact (Pearson, 2011^[18]). Cela peut s'expliquer par le fait qu'il existe peu de méthodologies permettant de mesurer l'efficacité et le changement organisationnel découlant de la formation (Van Montfort, Beck et Twijnstra, 2013^[19]). De plus, les nombreuses variables susceptibles d'influencer l'intégrité des agents publics qui ont participé aux activités de formation compliquent l'évaluation des résultats de la formation (Pearson, 2011^[18]).

Graphique 8.4. Les pays de l'OCDE ont mis en place des mesures pour contrôler et évaluer la qualité de la formation



Source : OCDE (2016^[12]).

L'un des modèles communément reconnus pour l'évaluation de la formation est le « modèle à quatre niveaux » de Kirkpatrick (Kirkpatrick, 1994^[20]), décrit comme suit :

- niveau 1 – *Réaction*, les impressions immédiates des participants et des formateurs, ce qu'ils ont pensé et ressenti à propos de la formation
- niveau 2 – *Apprentissage*, le développement des connaissances, des compétences et des attitudes résultant de la formation
- niveau 3 – *Comportement*, l'étendue de l'amélioration du comportement et des capacités, et l'application démontrée du nouvel apprentissage dans le cadre du travail
- niveau 4 – *Résultats*, l'impact sur les résultats professionnels ; le retour sur l'investissement en formation (Kirkpatrick, 1994^[20]).

La plupart des méthodes d'évaluation de la formation à l'intégrité se concentrent sur la « réaction » de niveau 1 des participants à la formation, et ne prennent pas en compte les niveaux 2, 3 ou 4 de la formation. Pour combler cette lacune, les organes publics pourraient mesurer les changements de comportement au moyen d'évaluations avant et après la formation sous la forme d'une évaluation à 360 degrés, avec un groupe témoin (McGivern et Bernthal, 2002^[21]). Ces évaluations peuvent permettre de recueillir des données utiles pour savoir si la formation à l'intégrité aide l'organisation à atteindre ses objectifs, ainsi que pour justifier les coûts de formation et permettre de faire évoluer la stratégie de formation à l'intégrité.

Mesurer les « résultats » du niveau 4 nécessite d'évaluer les changements potentiels par rapport à une base de référence établie avant le lancement de la formation. Dans le contexte de l'intégrité au sein des organisations publiques, les indicateurs potentiels peuvent comprendre les éléments suivants :

- le nombre de cas où des agents publics ont demandé des conseils en matière d'intégrité sur des questions d'intégrité spécifiques (qui peuvent être recensées séparément), et l'issue de ces cas
- le nombre de signalements de conflits d'intérêts potentiels aux autorités compétentes et les mesures d'atténuation mises en œuvre
- la perception du niveau d'intégrité et d'ouverture de l'organisation
- le nombre de rapports de citoyens et d'entreprises dans lesquels les agents publics n'ont pas fait preuve d'intégrité en matière de prestations de services publics
- le niveau de satisfaction des citoyens et des entreprises quant à la qualité des services fournis par les agents publics.

Toutefois, en effectuant des évaluations de niveau 4, les organisations publiques doivent garder à l'esprit qu'en raison de la configuration sans contrôle et hors laboratoire des organisations publiques, il est très difficile d'isoler complètement l'impact d'un programme spécifique. Il est donc préférable de suivre les résultats de l'évaluation sur une période plus longue afin d'identifier les tendances dans l'impact de la formation à l'intégrité dispensée.

8.2.3. Des mécanismes d'orientation et de consultation pour une application cohérente des normes d'intégrité par les agents publics dans le cadre de leurs tâches quotidiennes sont en place, bien connus et accessibles

Bien que l'intégrité relève en dernier ressort de la responsabilité de tous les agents publics, un organe ou une unité spécialisés dans l'intégrité ou un personnel spécialisé peut contribuer à façonner l'intégrité (OCDE, 2009^[2]). L'institutionnalisation d'une fonction de conseil en matière d'intégrité peut prendre différentes formes : au sein d'un organe du gouvernement central, comme c'est le cas en Australie (voir ci-dessous) ; à travers un organe spécialisé indépendant ou semi-indépendant ; ou à travers des unités d'intégrité ou des conseillers en matière d'intégrité intégrés aux ministères de tutelle. La France possède une fonction consultative indépendante, la HATVP, qui fournit sur demande des conseils individuels confidentiels aux responsables publics élus et non élus occupant les plus hauts échelons et qui entrent dans son champ d'application, ainsi qu'une orientation et un soutien à leur institution, sur demande de l'un de ces responsables publics. La Pologne par exemple a opté pour la désignation d'unités, de responsables ou de conseillers spécialisés en matière d'intégrité au sein des ministères de tutelle avec des conseillers en matière d'intégrité qui peuvent être nommés dans les ministères et autres bureaux de l'administration gouvernementale. Leur rôle consiste à fournir des conseils pour résoudre les dilemmes éthiques et aider les agents publics à comprendre les règles et les principes éthiques de la fonction publique. En outre, des conseillers en intégrité soutiennent l'autorité morale pour la diffusion des connaissances sur les principes et la promotion d'une culture de l'intégrité au sein du bureau.

Quelle que soit la configuration institutionnelle, les principales tâches d'une fonction de conseil en intégrité consistent à répondre sur le fond aux demandes, à fournir des conseils en intégrité sur ce qui est acceptable dans des circonstances spécifiques et à préparer des orientations sur ce que devraient être les directives de l'organisation quant aux principales questions d'intégrité (OCDE, 2009^[21]). L'utilisation de formes de communication écrite – comme le courrier, le courriel ou via un portail Internet – pour contacter les conseillers en intégrité peut favoriser la clarté de la réponse et éviter le risque de mauvaise interprétation de conseils oraux. La définition de procédures explicites pour contacter l'organe consultatif, notamment les coordonnées, les heures d'ouverture et les délais de réponse prévus, peut contribuer à faciliter l'accès. En outre, le fait de préciser les limites des conseils en matière d'intégrité (par exemple, qu'ils ne sont pas l'équivalent d'un conseil juridique) peut protéger tant les conseillers en intégrité que les employés contre une mauvaise utilisation ou interprétation de ces conseils. Une attention particulière doit être accordée au respect de la confidentialité des échanges entre le conseiller et les agents publics (par exemple, une adresse électronique dédiée et/ou chiffrée, un accès limité à une plateforme ou une page Internet spécifique, etc.). En Australie, le service consultatif en matière d'éthique de la Commission de la fonction publique australienne est mis à la disposition de tous les employés de la fonction publique. Le site Internet indique explicitement comment les employés peuvent accéder au service, avec des options comme le courrier électronique et le téléphone, et fixe des normes de prestation de services et de respect de la vie privée. Le site Internet détaille également ce que les employés peuvent et ne peuvent pas attendre en termes de conseils du Service de conseil en éthique (Australian Public Service Commission, 2019^[22]).

Au-delà des conseils, des outils comme les questions/réponses peuvent informer les agents publics sur les valeurs et les comportements, ainsi que sur les préoccupations les plus courantes. En outre, la fonction de conseil peut fournir une communication régulière sur les conclusions générales et le type d'orientation et de soutien fourni aux agents publics. Cela peut se faire au travers d'un rapport d'activité annuel ou par la publication sur le site Internet de la fonction de conseil de résumés ou de conclusions tirées des avis demandés au cours d'une période spécifique ou pour des questions récurrentes de nature systémique ou sectorielle (par exemple, l'éthique parlementaire, les marchés publics, etc.).

Une fonction de conseil en matière d'intégrité peut également être chargée d'autres mandats d'intégrité, de transparence et d'ouverture. En tant que points focaux identifiés sur le lieu de travail, les conseillers en intégrité sont en mesure de faciliter la coordination des politiques d'intégrité et de transparence au sein même de leur organisation, ainsi qu'en coopérant avec d'autres organisations ou conjointement avec d'autres acteurs de l'intégrité. Compte tenu de leur position, ils peuvent aider les personnes à risque à évaluer et à gérer les risques au sein de leur organisation, à diffuser des informations et des procédures liées à l'intégrité et à concevoir des séances de formation ou des actions de sensibilisation adaptées au contexte spécifique de leur lieu de travail. En Allemagne, par exemple, les personnes de contacts pour l'intégrité sont chargées de tenir les membres du personnel informés sur l'intégrité et la prévention de la corruption (par exemple, au travers de séminaires et de présentations régulièrement programmés) et de les aider à se former. Partageant l'expérience d'un même lieu de travail que les collègues qu'ils conseillent et disposant de connaissances approfondies des normes du service public, des politiques d'intégrité et des responsabilités, ils peuvent guider leurs collègues à travers des procédures de signalement appropriées et constituer également un canal de signalement (encadré 8.2). L'essentiel est que ces organes ne soient pas chargés d'enquêter ou d'appliquer des sanctions, car cela pourrait sérieusement limiter leur accès aux agents publics qui sont sujets à des préoccupations en matière d'intégrité. En outre, les conseillers en intégrité peuvent superviser et surveiller la mise en œuvre de ces politiques et pratiques (par exemple, campagnes de sensibilisation, plans de formation en matière d'intégrité, mise à disposition de ressources et de conseils écrits, données relatives aux questions et demandes d'intégrité, etc.), en rendre compte, et être tenus responsables des résultats (OCDE, 2017^[23]).

Encadré 8.2. Les référents déontologiques en France

En France, la Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des agents publics, adoptée en avril 2016, et son décret d'application, publié en avril 2017, ont institué le droit pour tout agent public au conseil en matière d'intégrité et ont prévu la nomination de conseillers en matière d'éthique (*les référents déontologiques*) au sein de chaque organisation publique. Les référents déontologiques ont pour mission de conseiller les agents publics sur les questions qu'ils pourraient se poser concernant leurs obligations en matière d'intégrité dans le cadre de leurs fonctions. Cette exigence s'est également étendue à d'autres niveaux de gouvernement, avec une tendance croissante à la nomination de référents déontologiques dans les régions et les grandes villes françaises.

Le référent déontologue du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la métropole de Lyon a publié son premier rapport d'activité en mai 2019, mettant en évidence les tendances en matière de conseil et d'orientation des agents publics. Les orientations rappellent par exemple dans quels cas une activité secondaire peut être exercée, et comment procéder dans de tels cas, et les raisons pour lesquelles un futur emploi dans le secteur privé peut avoir une incidence sur le fonctionnement de l'organisation et des services au sein desquels l'agent public officiait, si les fonctions sont proches de celles qu'il exerçait auparavant. Une sélection de cas anonymisés est incluse en annexe au rapport. Il convient de noter que ce référent déontologue fait également office de point de contact au sein de la même juridiction.

Source : Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (20 avril 2016) ; Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon, *Premier rapport d'activité du référent déontologue du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et de la Métropole de Lyon, Année 2018*, Lyon, <https://extranet.cdg69.fr/referent-deontologue>.

Il est recommandé que les conseillers en intégrité aient le profil approprié, soient formés à l'écoute des dilemmes du personnel, donnent l'exemple, ne soient pas soumis à une rotation fréquente et soient capables d'établir une relation de confiance avec les employés. Quelques questions d'orientation peuvent faciliter la désignation d'une personne appropriée pour jouer le rôle de conseiller en matière d'intégrité (OCDE, 2009^[2]):

- L'individu sait-il quel est le comportement attendu ?
- L'individu agit-il avec intégrité ?
- L'individu a-t-il un devoir de discrétion professionnelle bien défini ? Plus précisément, sait-il quels sont ses devoirs et ses droits lorsqu'il entend parler de formes d'actes répréhensibles si graves qu'ils pourraient l'obliger à renoncer à son devoir de réserve ?
- Est-il suffisamment soutenu par une unité ou un réseau ?

8.3. Défis

Bien que les défis puissent varier en fonction des contextes nationaux, les plus courants dans plusieurs pays sont les suivants :

- cultiver l'intérêt grâce à des formats de formation innovants et interactifs
- consacrer du temps et des ressources au renforcement des capacités et à l'orientation en matière d'intégrité
- assurer une coordination efficace des agences responsables de la formation à l'intégrité.
- garantir des responsabilités explicites en matière d'intégrité et éviter le détournement des conseils fournis par les conseillers en intégrité.

8.3.1. Cultiver l'intérêt grâce à des formats de formation innovants et interactifs

Le contenu et le format des formations à l'intégrité sont importants pour susciter l'intérêt. Des cours trop didactiques, obsolètes ou répétitifs et des approches théoriques plutôt qu'un contenu pratique peuvent limiter l'intérêt pour et la participation à la formation. En outre, l'absence d'interaction, de discussion et d'expérimentation, ainsi que le peu de retours d'information et d'évaluation, peuvent affaiblir la qualité et l'impact du contenu de la formation, ainsi que l'intérêt et la participation potentielle.

Afin de stimuler l'intérêt et la participation, le contenu et les formats de la formation devraient permettre aux participants de partager leurs expériences et les risques spécifiques auxquels ils sont confrontés dans le cadre de leur travail, d'agir comme dans des situations réelles, et de discuter et d'essayer de résoudre les dilemmes existants et récurrents. Cela peut permettre de concevoir des formations pour des fonctions ou des secteurs à risque spécifiques, comme mentionnées ci-dessus, et d'utiliser différents formats et outils.

La disponibilité et l'accessibilité des contenus de formation peuvent se faire à travers des plateformes et des solutions en ligne qui permettent aux agents publics qui ne peuvent rejoindre physiquement les lieux de formation d'y accéder, ainsi qu'à des études de cas pratiques et des forums pour discuter des dilemmes éthiques et de ces études, etc. Toutefois, il faut souligner que la formation en ligne ne remplace pas une formation, une réflexion, des discussions ou une expérience interactives en personne.

8.3.2. Consacrer du temps et des ressources au renforcement des capacités et à l'orientation en matière d'intégrité

Les activités de renforcement des capacités exigent du temps et des ressources pour coordonner les acteurs, concevoir, mettre en œuvre et évaluer le contenu et adapter le format en fonction des réactions. De même, la diffusion de documents d'orientation et de formation, en ligne ou à travers des affiches, des brochures, des fonds d'écran, des podcasts, etc., peut s'appuyer sur des canaux existants (sites Internet, intranet, courriels, communication sur papier), mais peut également nécessiter le développement de nouveaux systèmes, comme des plateformes en ligne. Les agences chargées de la mise en œuvre des supports de formation et d'orientation doivent disposer du mandat approprié, ainsi que des ressources financières et humaines nécessaires.

8.3.3. Assurer une coordination efficace des agences responsables de la formation à l'intégrité

La répartition des fonctions de surveillance, de promotion, de coordination et d'administration des offres d'apprentissage au sein du secteur public varie et peut impliquer une myriade d'acteurs. Le manque de coordination des acteurs responsables de la formation à l'intégrité peut résulter d'une préférence pour un « travail cloisonné » en raison de cultures institutionnelles et de structures de gouvernance différentes. La fragmentation de la formation à l'intégrité peut conduire à concevoir des programmes dont les objectifs et les méthodologies divergent, ce qui entraîne des interprétations et des explications différentes des valeurs et des comportements attendus dans l'ensemble du secteur public.

Des fonctions de coordination – comme une organisation principale désignée ou une plateforme en ligne rassemblant les supports de formation du secteur public – et la collaboration entre les agences peuvent garantir la cohérence et l'harmonisation des programmes existants. Par exemple, une organisation principale sur la formation à l'intégrité peut communiquer tous les supports de formation à l'intégrité et s'assurer que leur contenu est valide, mis à jour et adapté aux risques tant au niveau de l'organe qu'au niveau individuel.

8.3.4. Garantir des responsabilités explicites en matière d'intégrité et éviter le détournement des conseils fournis par les conseillers en intégrité

Plusieurs défis sont associés au rôle de conseiller en matière d'intégrité :

- La fonction de conseiller en intégrité pourrait saper le sens des responsabilités des autres acteurs de l'organisation en matière de gestion de l'intégrité.
- Le conseiller en intégrité et la hiérarchie au sein de l'organisation pourraient fournir des directives contradictoires.
- Les conseils obtenus lors d'une consultation précédente en matière d'intégrité pourraient être appliqués par les individus concernés à d'autres décisions postérieures, alors que la situation est différente, et que le conseil donné aurait donc été différent.

Pour relever ces défis, des mesures peuvent être définies pour préciser que les conseillers en intégrité peuvent être consulté lorsque d'autres acteurs (par exemple, le superviseur ou les cadres supérieurs) ne sont pas en mesure de fournir des conseils satisfaisants, et pour garantir la communication de leurs conseils (le cas échéant) aux dirigeants et responsables afin d'éviter que les agents publics ne reçoivent des directives contradictoires (OCDE, 2009^[2]).

Références

- Australian Public Service Commission (2019), « *Ethics advisory service charter* », [22]
<https://www.apsc.gov.au/ethics-advisory-service-service-charter> (consulté le 18 juin 2019).
- Bazerman, M. et A. Tenbrunsel (2011), *Blind spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton, [17]
<https://press.princeton.edu/titles/9390.html> (consulté le 24 janvier 2019).
- Bursztyn, L. et al. (2016), « Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment », *NBER Working Paper*, n° 201611, [7]
http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf.
- Gino, F. et C. Mogilner (2014), « Time, money, and morality », *Psychological Science*, vol. 25/2, [9]
<http://dx.doi.org/10.1177/0956797613506438>.
- HATVP (2019), *Guide déontologique: Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues*, HATVP, Paris, [14]
https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (consulté le 31 mai 2019).
- HATVP (2019), *Rapport d'activité 2018*, HATVP, Paris, [13]
https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/pdf/HATVP_RA2018.pdf (consulté le 31 mai 2019).
- Kirkpatrick, D. (1994), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler. [20]
- Mazar, N. et D. Ariely (2006), « Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications », *Source Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 25/1, pp. 117-126, [6]
<http://www.jstor.org/stable/30000530>.
- McGivern, M. et P. Bernthal (2002), « Measuring Training Impact », *The Catalyst*, vol. 32/1, [21]
<https://www.questia.com/magazine/1P3-331979131/measuring-training-impact> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/q2q98ec3-en>.
- OCDE (2017), *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*, OCDE, Paris, [3]
<https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf> (consulté le 6 mai 2019).
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [10]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>.
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, [23]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020).

- OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [4]
- OCDE (2016), « Country case: Integrity training in Germany », *Public Procurement Toolbox*, p. 1, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrity-training-in-germany.pdf> (consulté le 31 mai 2019). [15]
- OCDE (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OCDE, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [12]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1). [2]
- Pearson, J. (2011), « Training and beyond: Seeking better practices for capacity development », *OECD Development Co-operation Working Papers*, n° 1, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kgf1nsnj8tf-en>. [18]
- Pruckner, G. et R. Sausgruber (2013), « Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing », *Journal of the European Economic Association*, <http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12016>. [8]
- SBST (Social and Behavioural Sciences Team) (2015), *Social and Behavioral Sciences Team: Annual Report*, Executive Office of the President National Science and Technology Council, Washington, D.C., <https://sbst.gov/download/2015%20SBST%20Annual%20Report.pdf> (consulté le 17 juin 2019). [11]
- US Office of Government Ethics (2016), *Library of Annual Training Scenarios*, <https://www.oge.gov/Web/OGEnsf/Education%20Resources%20for%20Federal%20Employees/BCFC70031753234685258049005094CE?opendocument> (consulté le 24 septembre 2019). [16]
- Van Montfort, A., L. Beck et A. Twijnstra (2013), « Can Integrity Be Taught in Public Organizations? », *Public Integrity*, vol. 15/2, pp. 117-132, <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150201>. [19]

9 Ouverture

Ce chapitre commente le principe d'ouverture figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment des cultures organisationnelles transparentes favorisent un environnement sûr où les employés peuvent discuter ouvertement de dilemmes éthiques, de situations de potentiels conflit d'intérêts et de problèmes d'intégrité. Il identifie les principaux leviers pour promouvoir l'ouverture, notamment l'engagement des employés et leur identification aux valeurs d'intégrité, ainsi qu'une gestion réactive, crédible et digne de confiance. Le chapitre examine également les éléments essentiels d'un système efficace de protection des lanceurs d'alerte, notamment en garantissant la mise en place de règles, de procédures et de canaux clairs pour signaler les violations présumées des normes d'intégrité. En outre, ce chapitre examine comment des cultures hiérarchiques et formelles dans la fonction publique peuvent en affaiblir l'ouverture, et il étudie comment un renforcement des capacités et des ressources dédiées sont essentiels pour garantir cette ouverture. Il examine également les défis liés à la perception culturelle des lanceurs d'alerte et aux mécanismes de signalement confidentiel et anonyme.

9.1. Pourquoi l'ouverture ?

Une approche globale de l'intégrité publique comprend des mesures visant à favoriser l'ouverture, ce qui permet aux agents publics de se sentir en sécurité pour identifier activement et soulever des questions, des préoccupations ou des idées, et répondre à d'éventuelles violations de l'intégrité publique. La mise en place d'une culture organisationnelle ouverte présente trois avantages principaux : premièrement, elle permet d'instaurer la confiance dans l'organisation ; deuxièmement, elle permet de cultiver l'appropriation et la motivation, ce qui accroît l'efficacité (Martins et Terblanche, 2003^[1]) ; et troisièmement, dans une culture organisationnelle ouverte, chacun peut signaler des problèmes pour qu'ils soient résolus avant de devenir préjudiciables à l'organisation. Une communication ouverte et un engagement envers les valeurs organisationnelles créent un environnement sûr et encourageant où les employés expriment leurs opinions et se sentent à l'aise pour discuter librement des dilemmes éthiques, des situations de potentiels conflit d'intérêts et d'autres problèmes d'intégrité.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « favoriser au sein du secteur public une culture institutionnelle de la transparence qui tienne compte des préoccupations en matière d'intégrité, notamment :

- a. en encourageant une culture ouverte dans laquelle les dilemmes d'ordre éthique, les préoccupations en matière d'intégrité publique et les erreurs peuvent être débattus librement, y compris, le cas échéant, avec les représentants du personnel, et où les dirigeants se montrent disponibles et motivés pour donner des conseils en temps utile et apporter des solutions aux problèmes qui l'exigent ;
- b. en établissant des règles et des procédures explicites pour le signalement de violations présumées des normes d'intégrité, et en garantissant, dans le respect des principes fondamentaux du droit interne, une protection dans la législation et dans l'usage contre tous les types de traitement abusif consécutif à un signalement de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables ;
- c. en mettant en place de nouveaux canaux pour signaler les violations présumées des normes d'intégrité, y compris, le cas échéant, à titre confidentiel auprès d'un organisme habilité à engager une enquête indépendante et doté des moyens pour ce faire » (OCDE, 2017^[2]).

9.2. Qu'est-ce que l'ouverture ?

Dans le contexte de l'intégrité publique, une culture institutionnelle de la transparence signifie que les employés, les cadres et les dirigeants peuvent régulièrement engager une conversation pour soulever des questions, des préoccupations ou des idées et prévenir les comportements répréhensibles, la fraude ou la corruption (Detert et Edmondson, 2011^[3] ; Morrison, 2014^[4] ; Collins, 2012^[5]). Cette culture est complétée par des mécanismes de signalement formels, comme les alertes et d'autres politiques de divulgation interne qui permettent aux employés de signaler un manquement par le biais d'un canal officiel lorsque celui-ci a eu lieu. Une culture institutionnelle de la transparence comprend les éléments porteurs suivants : une autorité morale réceptive et engagée à fournir des conseils opportuns et à résoudre les problèmes pertinents ; et des employés qui se sentent à l'aise pour soulever toute préoccupation d'ordre éthique (OCDE, 2017^[2]). Concrétiser ces deux éléments implique les caractéristiques suivantes :

- Les agents publics s'identifient aux valeurs de l'organisation.
- Les agents publics sont engagés et habilités à préserver les valeurs de leur environnement de travail.
- Les responsables et les gestionnaires sont réceptifs, crédibles et dignes de confiance sur les questions et les préoccupations liées à l'intégrité.
- Des environnements sûrs, dédiés à l'expression des questions, des préoccupations et des idées, sont cultivés et entretenus.
- Des canaux et des mécanismes sont mis en place pour veiller à ce que les cas de manquement soient signalés, fassent l'objet d'une enquête et soient sanctionnés de manière appropriée, et que les lanceurs d'alerte se sentent protégés et à l'aise pour exprimer leurs préoccupations.

9.2.1. Les agents publics s'identifient aux valeurs de l'organisation

Un élément essentiel pour garantir l'ouverture requiert des agents publics qui s'identifient à l'objectif de l'organisation, connaissent les règles et les procédures et comprennent comment elles sont mises en œuvre dans la pratique. Lorsque les valeurs et les normes de l'organisation entrent en conflit avec celles de l'employé, son engagement et son implication dans l'organisation en pâtiront probablement. D'une part, si les employés placent leurs valeurs personnelles à un niveau plus élevé que l'organisation, ils seront confrontés à un conflit, ce qui entraînera une diminution de l'engagement et une réticence à dénoncer les actes répréhensibles potentiels (Berry, 2004^[6]). D'autre part, si les normes d'intégrité personnelle d'un employé sont inférieures à celles de l'organisation, les manquements à l'intégrité risquent d'être considérés comme un élément incontournable de la routine quotidienne (Berry, 2004^[6]).

On peut citer, entre autres pratiques concrètes pour cultiver l'identification aux valeurs, la communication des règles et des normes dans un langage simple (pour en savoir plus, voir le chapitre 4) et des pratiques d'embauche basées sur des critères éthiques (pour en savoir plus, voir le chapitre 7). Les organisations pourraient également veiller à ce que, lorsque de nouveaux employés sont recrutés, leur formation comprenne des discussions sur les règles, les normes et les valeurs de l'organisation (pour en savoir plus, voir le chapitre 8). D'autres outils pourraient inclure un système de récompenses pour l'intégrité, grâce auquel les employés peuvent nommer leurs pairs en fonction de leur respect des valeurs de l'organisation (encadré 9.1).

Encadré 9.1. Les prix de la fonction publique au Royaume-Uni

Les prix de la fonction publique (« Civil Service Awards ») s'articulent autour des valeurs et des normes fondamentales de la fonction publique britannique et de leur mise en œuvre. Les candidatures d'équipes ou de personnes exceptionnelles qui ont innové, impressionné et marqué leur domaine au cours des 12 derniers mois sont examinées selon les critères suivants :

- *La promotion ou la démonstration des valeurs et comportements fondamentaux énoncés dans le code de la fonction publique* – Le candidat a-t-il agi (le cas échéant) avec intégrité, honnêteté, objectivité et impartialité ?
- *Avantages mesurables* – La candidature apporte-t-elle la preuve que le projet ou le programme a un effet tangible ?
- *Travail en partenariat* – Le candidat a-t-il mis en place des modalités de travail collectif efficaces qui rassemblent des collègues issus de plusieurs équipes, services ou autres organisations internes ou externes ?
- *Durabilité* – L'initiative/la pratique décrite aura-t-elle un effet durable et pourra-t-elle être reproduite dans l'ensemble du gouvernement ?
- *Inclusion* – Le candidat a-t-il fait preuve d'inclusion, en mettant à profit les forces, les talents et l'expérience des équipes, et en tenant compte de tous les groupes de clients, d'utilisateurs de services, de publics ou de parties prenantes pour élaborer des solutions ?
- *Innovation* – Le candidat a-t-il utilisé des approches novatrices et fait le meilleur usage possible des moyens technologiques disponibles, ce qui a permis de passer d'une situation de statu quo à des avantages réels pour les utilisateurs finaux ?
- *Impact* – Le candidat a-t-il produit un impact au-delà de son équipe, de son secteur d'activité ou de son service ?

Source : (Gouvernement britannique, 2018^[77]).

Pour cultiver l'identification avec les valeurs de l'organisation, l'Autorité des lanceurs d'alerte aux Pays-Bas suggère d'utiliser une méthode de « narration conjointe ». Les responsables et les gestionnaires posent notamment des questions comme : « Qu'est-ce qui est important pour nous, qu'est-ce qui nous tient à cœur et de quoi sommes-nous fiers ? » – et, avec les employés, parlent de l'organisation, de son histoire, de l'avenir commun et de la manière dont ils veulent y parvenir. Le raisonnement sous-jacent est que le partage des histoires permet à chacun de mieux comprendre la culture existante. Cela crée un lien et une cohésion entre les personnes et le travail, et peut contribuer à un environnement sûr au sein de l'organisation (Hoekstra, Talsma et Zweegers, 2017^[8]).

9.2.2. Les agents publics sont engagés et habilités à préserver les valeurs de leur lieu de travail

Un employé dont la voix est entendue est plus susceptible de se sentir engagé lorsqu'il s'exprime pour résoudre un problème de manière constructive (Holland, Cooper et Sheehan, 2017^[9] ; Beugré, 2010^[10] ; LePine et Van Dyne, 1998^[11]). L'engagement et l'ouverture se renforcent également mutuellement au sein des cultures institutionnelles transparentes qui renforcent l'engagement. En effet, si un salarié perçoit qu'il a la possibilité d'exprimer véritablement ses préoccupations et de participer à la prise de décisions, son engagement s'améliore (Beugré, 2010^[10]).

Un certain nombre d'outils permettent de renforcer l'engagement et l'autonomisation des employés. Par exemple, les employés consultés individuellement par leurs responsables ont une vision positive de leur influence individuelle sur leur environnement de travail (Tangirala et Ramanujam, 2012^[12]). Cela peut avoir, par la suite, un impact sur leur volonté de s'engager et d'exprimer leurs idées ou leurs préoccupations. Les responsables peuvent également s'entraîner à « passer au deuxième plan » pour que leurs employés puissent « s'impliquer davantage », par exemple en changeant de place (au milieu de la table plutôt qu'en tête) ou d'ordre des interventions pour veiller à ce que les employés parlent en premier ou qu'ils disposent d'un temps de parole dans les réunions (Tilleard, 2018^[13]).

Les mécanismes ne doivent pas se concentrer uniquement sur l'amélioration de l'engagement en face à face entre les responsables et les employés. Les responsables peuvent envisager de créer des espaces de groupe pour faciliter le retour d'information, offrant ainsi des possibilités à ceux qui ne se sentent pas à l'aise pour s'exprimer en face à face. Ces espaces pourraient prendre la forme de réunions régulières où l'équipe saurait à l'avance que des questions et des problèmes peuvent être soulevés et potentiellement trouver des solutions, ou de réunions ad hoc lorsque des questions spécifiques se posent. Les responsables pourraient remercier et féliciter publiquement les employés qui prennent la parole lors de ces réunions, et adopter au moins une idée ou résoudre un problème mentionné, démontrant ainsi que la prise de parole aboutit à des résultats (Detert et Burris, 2016^[14]). D'autres options peuvent inclure l'utilisation d'outils en ligne pour traiter les retours, comme le processus ThinkGroup développé par l'équipe de données comportementales au Royaume-Uni (encadré 9.2).

Encadré 9.2. Des connaissances relatives aux comportements pour responsabiliser les employés au niveau collectif au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'équipe de données comportementales (BIT) a élaboré un processus de « groupe de réflexion » dans lequel les participants contribuent en silence (mais pas anonymement) et en même temps à un même document en ligne. La BIT a institué cet outil pour permettre aux participants d'interagir et de poursuivre leur propre raisonnement afin de rendre le brainstorming plus efficace (Hallsworth et al., 2018^[15]).

Sur le document en ligne, les contributeurs peuvent choisir les idées qu'ils souhaitent développer ou auxquelles ils veulent répondre, en se basant sur les contributions des autres participants. Cet outil représente une alternative ou un complément utile aux réunions physiques de brainstorming traditionnel. Dans une réunion collective de brainstorming traditionnel, l'attention du groupe se concentre sur une idée à la fois, ce qui empêche les individus de poursuivre leur propre enchaînement d'idées sur les différents aspects de la discussion.

Un tel outil peut également améliorer l'ouverture au sein d'une organisation, en permettant aux employés de partager leurs idées ou leurs préoccupations. L'utilisation d'un document en ligne, qui constitue une forme d'échange moins conflictuelle et moins directe, peut sembler moins intimidante et donner aux participants le temps de formuler correctement leurs idées et leurs préoccupations.

Source : (Hallsworth et al., 2018^[15]).

La sélection de « champions de l'ouverture » est un autre outil possible pour consulter le personnel sur les mesures à prendre pour améliorer les processus de travail, le bien-être et l'ouverture générale. Les champions pourraient être chargés de faciliter le retour d'information sur certaines questions, ou être affectés à des unités ou directions spécifiques. Leur objectif serait d'identifier les points sensibles de l'organisation qui nécessitent des changements ou les points où il existe de bonnes pratiques pour soutenir l'ouverture.

9.2.3. Les responsables et les gestionnaires sont réceptifs, crédibles et dignes de confiance sur les questions et les préoccupations liées à l'intégrité

Plus les gestionnaires et les responsables sont perçus comme des dirigeants transformationnels et éthiques, plus les employés sont disposés à prendre la parole (Avey, Wernsing et Palanski, 2012^[16] ; Detert et Burris, 2007^[17] ; Walumbwa et Schaubroeck, 2009^[18]). Un certain nombre d'outils aident les responsables à démontrer leur engagement en faveur de l'intégrité, notamment des systèmes de recrutement et de performance qui incluent l'intégrité, la formation par l'exemple, la communication sur l'intégrité, le fait de récompenser les bons comportements et de sanctionner les mauvais (pour en savoir plus, voir le chapitre 6). D'autres outils, comme des directives, peuvent être élaborés pour aider les gestionnaires à prendre des mesures concrètes pour créer un lieu de travail ouvert (encadré 9.3).

Encadré 9.3. Conseils aux responsables pour renforcer un environnement de travail ouvert : directives pour un lieu de travail positif et productif en Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie

Reconnaissant l'impact que le comportement des gestionnaires peut avoir sur la culture institutionnelle et sur les attitudes et comportements des employés, la Commission de la fonction publique fournit des directives pour un milieu de travail positif et productif avec des actions concrètes au niveau de la direction, dont les suivantes :

- Veiller à ce que les responsables comprennent l'importance des valeurs et de la culture institutionnelle dans l'obtention de résultats.
- Exiger des responsables qu'ils se comportent de manière exemplaire.
- Veiller à ce que les responsables appliquent les valeurs de l'organisation dans leurs domaines de responsabilité.
- Discuter du comportement et des normes d'éthique et de conduite acceptables lors des réunions régulières de l'équipe.
- Attendre des responsables et des gestionnaires qu'ils soient attentifs à tout signe ou signalement de comportement déraisonnable et prennent des mesures rapides, informelles et discrètes pour le signaler à l'attention de la personne.
- Attendre des responsables et des gestionnaires qu'ils traitent les plaintes comme des symptômes potentiels de problèmes systémiques plutôt que de les considérer comme un fardeau ou une preuve de manque de loyauté sur le lieu de travail.
- Offrir aux cadres des possibilités de perfectionnement pour tenir des conversations respectueuses, gérer les conflits sur le lieu de travail, fournir un retour d'information constructif sur les performances professionnelles et parler franchement aux employés des comportements déraisonnables.
- Utiliser des exercices basés sur des scénarios pour encourager les discussions entre les employés et les gestionnaires sur les normes attendues en matière de comportement et de culture institutionnelle.
- Promouvoir la compréhension de la diversité et de l'inclusion basée sur l'aide à la participation de toutes les personnes sur le lieu de travail et sur une contribution valorisée au groupe.
- Attendre des gestionnaires qui observent ou entendent parler de comportements déraisonnables qu'ils agissent rapidement et équitablement. Ils doivent avoir une conversation confidentielle, explicite et directe avec la ou les personnes sur le comportement, son impact sur les autres, les normes de comportement attendues, la nécessité de mettre fin au comportement et la manière dont l'organisation peut aider la personne à modifier son comportement.

Source : (Gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud, 2019^[19]).

Si des dirigeants qui « joignent le geste à la parole » sont essentiels pour favoriser la confiance, les cadres qui font preuve de franchise avec leur propre hiérarchie peuvent également cultiver la crédibilité et la confiance. En d'autres termes, les responsables qui expriment à l'autorité morale les préoccupations exprimées par leurs employés montrent qu'on peut leur faire confiance (Knight, 2014^[20] ; Detert et Burris, 2016^[14]). En effet, la disposition d'un responsable à « faire remonter les problèmes à la hiérarchie » renforce la disposition des employés à se présenter à lui en premier lieu (Knight, 2014^[20]). Bien que les responsables et les dirigeants puissent saisir les occasions de soulever des questions avec leur direction devant les employés, cela ne sera pas toujours possible. Les dirigeants et les responsables peuvent informer les employés de ce dont ils ont discuté et des étapes pour la suite de l'action (le cas échéant). Cette démarche présente trois avantages majeurs : i) elle montre aux employés que les gestionnaires sont prêts à parler en leur nom ; ii) elle élargit les perspectives des employés sur les obstacles auxquels les responsables sont confrontés ; et iii) elle tient les employés informés des progrès réalisés, éliminant ainsi le sentiment de futilité (Detert et Burris, 2016^[14]).

9.2.4. Des environnements sûrs, dédiés à l'expression des questions, des préoccupations et des idées, sont cultivés et entretenus

La « sécurité psychologique » ou un environnement sûr est une condition fondamentale pour l'ouverture au sein d'une organisation (Liang, Farh et Farh, 2012^[21]). Lorsque les employés prennent la décision de s'exprimer, ils évaluent d'abord s'ils peuvent le faire en toute sécurité (Dutton et al., 2002^[22]). En effet, l'un des principaux obstacles à l'instauration d'une culture institutionnelle transparente est un environnement dans lequel les employés craignent que leurs idées et observations ne soient rejetées ou, plus inquiétant encore, que le fait de s'exprimer n'entraîne des sanctions.

Il existe un certain nombre de moyens concrets pour cultiver et maintenir un environnement sûr. Par exemple, les responsables et les gestionnaires pourraient reconnaître des erreurs et transformer les points négatifs en enseignements pour les futurs projets. Le fait de discuter publiquement de ce qui a fait défaut et de ce qui peut être fait différemment peut renforcer la disposition des employés à demander conseil. Les responsables et les gestionnaires doivent être fondamentalement ouverts aux suggestions, encourager constamment l'expression des opinions divergentes, et ne pas exercer de représailles lorsque leurs propres opinions sont menacées (Saunders et al., 1992^[23]).

D'autres options consistent à aller au-delà de la politique de la « porte ouverte » et à parler aux employés dans des cadres moins formels, par exemple autour d'un café ou à la faveur d'un déjeuner. Il a été prouvé qu'une politique de la porte ouverte produit rarement l'effet souhaité, à savoir une plus grande ouverture, car elle continue d'imposer une dynamique de pouvoir difficile à surmonter (Detert et Treviño, 2010^[24]). D'autres approches consistent à rendre les dirigeants plus accessibles aux employés à tous les niveaux. Par exemple, à Victoria, en Australie, un programme de « mentorat inversé » a été piloté par l'équipe d'innovation du secteur public : de hauts responsables ont été jumelés avec des employés de rang inférieur, dans le but d'apprendre d'eux et d'adopter des perspectives différentes. Une autre solution consiste à mettre en place des processus de retour d'information à 360 degrés qui permettent aux employés de donner leur avis sur leurs supérieurs, ainsi que sur les responsables de niveau supérieur (le responsable qui se trouve deux ou trois échelons au-dessus d'eux). Ces informations peuvent aider l'organisation à identifier les maillons de la chaîne de communication ascendante qui doivent être réparés et à cibler les ressources de formation en conséquence (Detert et Treviño, 2010^[24]).

9.2.5. Des canaux et des mécanismes sont mis en place pour veiller à ce que les cas de manquement soient signalés, fassent l'objet d'une enquête et soient sanctionnés de manière appropriée, et que les lanceurs d'alerte se sentent protégés et à l'aise pour exprimer leurs préoccupations

Même dans les organisations très ouvertes, les agents publics peuvent se trouver confrontés à des situations dans lesquelles ils ne se sentent pas en confiance pour signaler des violations des principes d'intégrité à leur supérieur. À ce titre, l'établissement d'un cadre explicite et complet de protection des lanceurs d'alerte est un élément essentiel d'une culture institutionnelle transparente. Un système solide de protection des lanceurs d'alerte commence par une communication explicite et efficace. Il est essentiel d'informer à la fois les employeurs et les employés de leurs droits et responsabilités et des ressources à leur disposition pour favoriser un environnement de confiance, de professionnalisme et de collégialité qui soutient l'intégrité.

Les caractéristiques suivantes sont des composantes essentielles des politiques de protection des lanceurs d'alerte que les entités du secteur public devraient chercher à mettre en place pour renforcer une culture institutionnelle transparente :

- des canaux de signalements clairs
- l'interdiction des sanctions formelles et informelles liées au travail
- des garanties de protection claires
- des examens et des enquêtes efficaces en cas de plaintes
- des mesures de sensibilisation.

Des canaux de signalements clairs

Une définition claire des canaux de divulgation contribue à faciliter ces signalements, faute de quoi les lanceurs d'alerte peuvent manquer de confiance dans le système ou ne pas se sentir assez en sécurité pour se manifester. Les canaux de signalement comprennent généralement les divulgations internes, externes à un organe désigné et externes au public ou aux médias (OCDE, 2016^[25]).

Le fait d'offrir un accès aux canaux internes et externes crée un environnement propice aux signalements. La divulgation interne est encouragée pour renforcer une culture institutionnelle transparente ; elle fournit des informations pertinentes aux fonctions responsables et contribue à une résolution rapide et efficace des cas ou des préoccupations. Toutefois, selon la situation, les lanceurs d'alerte pourraient préférer effectuer le signalement auprès d'un organe extérieur. Le fait d'exiger que les signalements soient d'abord effectués en interne peut dissuader les personnes d'exprimer leurs préoccupations ou de signaler des comportements répréhensibles.

Pour éviter toute confusion dans les procédures, le processus de divulgation doit être accompagné d'une explication des étapes à suivre et des procédures à respecter afin que les lanceurs d'alerte soient bien informés, non seulement des personnes auprès desquelles réaliser une divulgation, mais également des répercussions potentielles de la divulgation. Par exemple, l'autorité des lanceurs d'alerte aux Pays-Bas a élaboré des orientations pour clarifier et faciliter à la fois la conception des procédures de signalement et leur mise en œuvre (encadré 9.4) (Autorité des lanceurs d'alerte, 2017^[26]).

Encadré 9.4. Aperçu des procédures de signalement aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, en vertu de la loi sur l'autorité des lanceurs d'alerte (2016), le signalement emprunte une approche à trois niveaux :

Divulgateion interne

Au niveau de l'organisation, le raisonnement est que chaque organisation devrait d'abord avoir la possibilité de résoudre elle-même les abus. Les lanceurs d'alerte doivent disposer de l'un des trois moyens de signaler des actes répréhensibles et des manquements présumés :

1. à leur directeur ou à leur supérieur hiérarchique
2. à un centre de signalement spécifique établi au sein de l'organisation
3. à un conseiller confidentiel.

Signalement externe

Après le signalement interne, un signalement externe est autorisé, sauf dans des circonstances explicites où l'employé ne peut pas émettre ce signalement interne et doit donc directement effectuer un signalement externe. Ces circonstances sont explicitement prévues (par exemple, la hiérarchie est impliquée, le signalement n'est pas traité en interne, etc.).

Dans certains cas, il existe des centres de signalement externes permanents, comme des services d'inspection ou des autorités de surveillance (par exemple, l'Inspection [Inspectie SZW], le Service de renseignement et d'enquête fiscale [FIOD] et le Département des enquêtes internes de la police nationale [Rijksrecherche]). Dans certains secteurs, les incidents doivent obligatoirement être signalés immédiatement. Par exemple, les établissements financiers doivent signaler les incidents à la Banque nationale des Pays Bas (Nederlandsche Bank - DNB) et à l'autorité néerlandaise des marchés financiers (AFM), tandis que les établissements de soins doivent le faire à l'Inspection des services de santé.

Signalement à l'autorité des lanceurs d'alerte

Lorsqu'il n'existe pas de centre de signalement externe approprié, les lanceurs d'alerte peuvent déposer un signalement externe auprès de l'autorité des lanceurs d'alerte.

Cette approche est soutenue par des descriptions détaillées des voies et des conséquences ainsi que des canaux alternatifs lorsque les lanceurs d'alerte sont confrontés à des situations exceptionnelles. De plus, l'autorité des lanceurs d'alerte dispose d'un rôle consultatif et d'un service dédié pour orienter, soutenir techniquement et psychologiquement, et conseiller les lanceurs d'alerte.

Source : (Autorité des lanceurs d'alerte, 2017^[26]).

Les dispositions institutionnelles du système de signalement dépendent du contexte du pays, et certains pays font appel à un organe externe doté d'un mandat défini et de ressources et capacités adéquates pour recueillir les plaintes et mener des enquêtes indépendantes sur les fautes signalées. Au Canada, le Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP) est chargé des enquêtes et du règlement des plaintes. Le CISP est un organe indépendant qui ne rend compte, notamment de ses enquêtes, qu'au Parlement ; ayant compétence sur presque toutes les organisations du gouvernement fédéral, il est directement accessible aux fonctionnaires fédéraux canadiens pour orientation ou divulgation d'informations (Sulzner, 2009^[27]). Des résumés des cas sur lesquels le Commissariat a enquêté, et qui ont ensuite été soumis au Parlement, sont rendus publics sur son site internet (CISP, 2018^[28]).

Interdire les sanctions formelles et informelles liées au travail

L'absence d'une protection efficace pour les lanceurs d'alerte peut poser un dilemme, car on attend souvent des employés qu'ils signalent les actes répréhensibles, mais cela peut les exposer à des représailles. Les représailles pour les signalements prennent généralement la forme de mesures disciplinaires ou de harcèlement sur le lieu de travail. Par conséquent, la protection des lanceurs d'alerte devrait offrir une protection complète contre les mesures discriminatoires ou les représailles de la part du personnel ainsi que contre d'autres comportements comme l'exclusion, l'hostilité et toute forme de harcèlement de la part des gestionnaires et des collègues. Plus précisément, cela pourrait inclure une protection contre le licenciement, la suspension ou la rétrogradation ; le transfert ou la réaffectation ; la réduction de la rémunération, des avantages, de l'éducation ou de la formation ; et les tests ou examens médicaux (OCDE, 2016^[25]).

Les types de protection sont explicites et garantis

Lorsqu'un lanceur d'alerte a subi des représailles après avoir divulgué un manquement, le fait de clarifier les mesures et les recours disponibles peut rassurer encore davantage les lanceurs d'alerte potentiels. Un système complet de protection des lanceurs d'alerte comprend des recours spécifiques et couvre toutes les conséquences directes, indirectes et futures des représailles. Les recours vont du retour à l'emploi après un licenciement abusif, une mutation ou une indemnisation, à des dommages et intérêts s'il y a eu un préjudice qui ne peut être réparé par des injonctions, comme la difficulté ou l'impossibilité de trouver un nouvel emploi. Ces recours peuvent prendre en compte non seulement la perte de salaire, mais aussi des dommages-intérêts compensatoires (Banisar, 2011^[29]).

Il est également essentiel de protéger la confidentialité des agents publics qui effectuent un signalement au sein de leur organisation ou en externe aux services de répression, aux médias ou à une organisation de la société civile (OCDE, 2017^[30]). Aux États-Unis, le système de protection des lanceurs d'alerte interdit la divulgation des informations d'identification d'un lanceur d'alerte du secteur fédéral sans son consentement, sauf si le Bureau du conseiller juridique spécial (OSC) juge que cela est nécessaire en raison d'un danger imminent pour la santé ou la sécurité publique. Dans ces cas, le lanceur d'alerte est informé à l'avance. Le système de protection des lanceurs d'alerte en Australie permet d'opter pour l'anonymat, l'une des trois options disponibles pour effectuer un signalement d'intérêt public (OCDE, 2016^[25]).

Les plaintes sont examinées et font l'objet d'une enquête

Légiférer et mettre en œuvre des procédures d'enquête claires et des réponses rapides aux signalements renforce la crédibilité des mécanismes. La réponse des responsables aux signalements individuels est une première étape qui permet de s'assurer que la préoccupation est prise en compte et que les manquements ou les actes répréhensibles, lorsqu'ils sont constatés, sont sanctionnés. En outre, dans une dynamique d'apprentissage organisationnel, lorsque les responsables reçoivent plusieurs plaintes concernant des situations similaires, leur réponse en termes d'adaptation du système ou du processus en place signale l'impact des rapports et renforce la culture institutionnelle transparente du lieu de travail. Dans son rapport annuel 2017-2018, le PSIC du Canada a mis l'accent sur une telle approche systémique dans trois cas d'actes répréhensibles, attirant l'attention sur les conditions de travail des employés fédéraux canadiens et sur la nécessité de leur fournir un environnement de travail sûr (CISP, 2018^[31]).

Comme mentionné ci-dessus, en plus des réponses fournies par les gestionnaires et les responsables, la publication du nombre et de la nature des cas contribue à la transparence et à la crédibilité du système de signalement. Les organes et unités qui souhaitent rendre publiques ces informations peuvent recourir à un certain nombre de mesures. Par exemple, le bureau du conseiller juridique spécial des États-Unis publie des rapports d'activité annuels qui détaillent le nombre de signalements, le nombre d'enquêtes

ouvertes ou qui leur ont été transmises, et un résumé des affaires avec les résultats des enquêtes. Ces rapports comprennent également une analyse des problèmes systémiques et des réponses apportées le cas échéant, ainsi que le temps de traitement et le nombre de signalements traités et clôturés, avec des données comparatives issues des exercices précédents (Bureau du conseiller juridique spécial des États-Unis, 2018^[32]). La publication de ces informations souligne la valeur accordée à l'expression des préoccupations sur le lieu de travail et contribue à faire savoir que les signalements font l'objet d'une enquête et que les manquements sont traités, ce qui renforce la confiance dans le système global de signalement et de traitement des plaintes.

Des mesures de sensibilisation sont en place

Un cadre explicite et complet de protection des lanceurs d'alerte comprend également la sensibilisation aux canaux et aux protections disponibles. Les initiatives de sensibilisation par des campagnes ou des formations sur les types de protection disponibles et les dispositions en place pour prévenir les représailles peuvent rassurer les employés sur le fait que les signalements sont bien accueillis et font partie de leur devoir professionnel. Certains pays, comme la République slovaque, ont intégré la protection des lanceurs d'alerte dans leur formation à l'éthique, établissant ainsi un lien étroit entre la protection de l'intérêt public et l'intégrité. De même, la loi No-FEAR aux États-Unis exige que les agences fournissent des avis annuels et des formations semestrielles aux employés fédéraux concernant leurs droits en vertu des lois sur la discrimination en matière d'emploi et la protection des lanceurs d'alerte.

9.3. Défis

Bien que les défis puissent varier en fonction des contextes locaux et nationaux dans lesquels les organisations opèrent, quelques défis communs peuvent dissuader les gouvernements de mettre en œuvre efficacement des cultures institutionnelles transparentes. Les plus pertinents d'entre eux, abordés ci-dessous, sont les suivants :

- aborder les cultures hiérarchiques et formelles de la fonction publique
- renforcer les capacités et attribuer des ressources
- assurer une protection complète et explicite
- éliminer les connotations négatives associées au lancement d'alerte
- créer des environnements sûrs grâce à des signalements confidentiels ou anonymes.

9.3.1. Aborder les cultures hiérarchiques et formelles de la fonction publique

La culture hiérarchique et formelle qui fonctionne sur une base de « déférence envers les supérieurs » est une caractéristique essentielle de nombreux gouvernements (Mulgan, 2000^[33]). Différentes chaînes de commandement sont en place, avec des lignes d'autorité et de redevabilité pour garantir l'efficacité de l'élaboration des politiques et de la prestation des services. L'objectif de la hiérarchie est double : garantir une plus grande clarté et fournir une plus grande autorité de sanction (Jarvis, 2014^[34]). La hiérarchie peut toutefois avoir un effet dissuasif en matière d'ouverture.

Aborder cette question dans les paramètres d'une structure formelle est un défi et nécessite que chaque niveau mette en œuvre des actions pour améliorer l'ouverture. On ne saurait trop insister sur la nécessité pour les responsables d'agir en accord avec les valeurs de l'organisation, comme nous l'avons vu dans la section 9.2.3, au sein d'une organisation hiérarchique. Toutefois, dans de tels environnements, l'accent doit être mis en premier lieu sur les différentes équipes et sur la mise en œuvre par les cadres de mesures visant à impliquer et à responsabiliser leurs employés et à garantir un environnement sûr. À titre d'exemple de mesures pratiques, on peut citer la tenue de réunions d'équipe régulières pour discuter des problèmes, l'organisation d'événements informels, la mise en place de boîtes sur le lieu de travail pour recueillir des plaintes, des réactions et des idées, et l'instauration de mécanismes de retour d'information réguliers pour les employés. Les gestionnaires peuvent également mettre en œuvre la pratique consistant à faire part des préoccupations aux cadres supérieurs et à communiquer les résultats à leurs employés, comme indiqué dans la section 9.2.3. Des discussions ouvertes régulières et un retour d'information peuvent également réduire le fossé que le formalisme hiérarchique peut créer entre les responsables, les gestionnaires et leurs employés.

9.3.2. Renforcer les capacités et attribuer des ressources

Le manque de capacités et de ressources est souvent une des raisons principales de la lenteur ou du caractère limité de la mise en œuvre des canaux et du cadre établis. Cela peut ensuite amener les personnes à croire que leurs plaintes ou leurs rapports ne seront pas évalués, ce qui entraîne une perte supplémentaire de confiance dans le système. En outre, un manque de ressources, d'orientation et de connaissances sur la manière de créer des environnements ouverts et sûrs peut entraîner une perte de confiance encore plus grande et pousser les employés à garder le silence.

Les organisations peuvent renforcer à la fois une culture institutionnelle transparente et un système efficace de protection des lanceurs d'alerte en consacrant des ressources humaines et financières à ces aspects. Les possibilités de renforcement des capacités sont un élément supplémentaire pour aider les responsables à mieux comprendre et à diffuser une culture d'ouverture dans leur équipe, et pour accroître l'efficacité des dispositifs de signalement en soutenant et en fournissant au personnel spécialisé des connaissances et des outils actualisés (pour en savoir plus, voir le chapitre 8).

9.3.3. Assurer une protection complète et explicite

Bien que la majorité des pays de l'OCDE aient mis en place des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte, les dispositions contenues dans différents textes de loi restent la norme. Il peut en résulter une protection moins complète, avec des acteurs et des procédures de signalement différents et des recours distincts. En outre, ces lois ne couvrent pas toujours le signalement de toutes les formes de manquements. Des lois explicites et complètes sur la protection des lanceurs d'alerte peuvent éclairer les processus de signalement et les recours des victimes de représailles (OCDE, 2016^[25]).

L'absence de procédures normalisées peut également compliquer le signalement des manquements, et les rapports pourraient ne pas être évalués de manière cohérente par les différentes organisations publiques. La mise en place de procédures et de canaux clairs, de directives pratiques et de pratiques normalisées pour la transmission des signalements aux autorités judiciaires est essentielle pour assurer une protection cohérente et efficace des lanceurs d'alerte, tout comme la coordination entre les mécanismes de détection et de signalement afin d'éviter les chevauchements ou les doubles emplois.

9.3.4. Éliminer les connotations négatives associées au lancement d'alerte

Les termes « signalement » ou « lanceurs d'alerte » peuvent être associés à une dénonciation ou à une déloyauté envers l'organisation ou le pays. Il est essentiel de s'attaquer à ces perceptions pour encourager les agents publics qui ont des préoccupations ou des informations à se manifester. Certains pays ont choisi

d'utiliser un terme plus adapté à la culture et décrivant un rôle qui consiste à mettre en avant les problèmes. Par exemple, en néerlandais, le terme utilisé est *klokkenluider* ou sonneur de cloches, qui rappelle ceux qui, dans le passé, sonnaient la cloche pour signaler un danger imminent pour la communauté.

Les campagnes de sensibilisation peuvent également mettre en évidence le rôle des lanceurs d'alerte dans la sauvegarde de l'intérêt public. De telles campagnes peuvent changer les perceptions négatives, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des organisations publiques, selon lesquelles le fait de signaler un abus constitue un manquement au devoir de loyauté envers l'organisation. Par exemple, la Commission de la fonction publique britannique inclut une déclaration dans les manuels du personnel afin de rassurer les employés sur le fait qu'ils peuvent exprimer leurs préoccupations en toute sécurité. Dans la province de l'Alberta, au Canada, la Commission de l'intérêt public a conçu une série d'affiches et les a distribuées aux entités publiques. Les affiches portent des messages tels que « Changez les choses en téléphonant. Soyez un héros dans l'intérêt de tous les habitants de l'Alberta ».

En étendant ces efforts de communication à l'extérieur, il est possible d'améliorer la perception du public envers les lanceurs d'alerte en tant que garants importants de l'intérêt public. Par exemple, au Royaume-Uni, la perception qu'a le public du terme « whistleblower » a considérablement changé depuis l'adoption de la loi sur les divulgations faites dans l'intérêt général de 1998 (encadré 9.5) (OCDE, 2016^[25]).

Encadré 9.5. Changement des connotations culturelles des termes « whistleblower » et de « whistleblowing » au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, un projet de recherche commandé par « Public Concern at Work » de l'Université de Cardiff a examiné les articles de journaux nationaux sur les signalements et les lanceurs d'alerte couvrant la période du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2009. Cela inclut la période précédant immédiatement l'introduction de la loi sur les divulgations faites dans l'intérêt général et permet de suivre l'évolution de la culture depuis lors. L'étude a révélé que les lanceurs d'alerte étaient représentés de manière globalement très positive dans les médias. Plus de la moitié (54 %) des articles de journaux présentaient les lanceurs d'alerte sous un jour positif, avec seulement 5 % d'articles négatifs. Les autres (41 %) étaient neutres.

Source : (Public Concern at Work, 2010^[35]).

9.3.5. Créer des environnements sûrs grâce à des signalements confidentiels ou anonymes

Bien que les systèmes de protection des lanceurs d'alerte devraient garantir la confidentialité de l'identité de l'individu, plusieurs défis persistent. Premièrement, l'identité du lanceur d'alerte peut être déduite du signalement ou des circonstances décrites, en particulier au sein des petites organisations ou des petits pays, auquel cas il est très difficile d'assurer une protection adéquate. Des dispositions disciplinaires pour violation des exigences de confidentialité peuvent aider à relever ce défi. En Corée, par exemple, la divulgation de l'identité d'un lanceur d'alerte (ou d'informations permettant de l'identifier) peut être sanctionnée par une peine de trois ans de prison ou une amende de 30 millions de KRW.

Deuxièmement, dans les cas où le signalement anonyme est autorisé, les défis peuvent consister à donner suite aux informations de la personne qui a fait le signalement, ou à la tenir responsable de fausses allégations. Pour relever ce défi, le ministère autrichien de la Justice a créé un portail en ligne pour les signalements, qui permet des signalements anonymes chiffrés et un suivi et un retour d'information grâce à un système de numérotation des cas (OCDE, 2017^[30]).

Références

- Autorité des lanceurs d'alerte (2017), *Integrity in Practice: The Reporting Procedure*, [26]
<https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK-Integrity-in-Practice-Reporting-Procedure.pdf> (consulté le 4 juillet 2019).
- Avey, J., T. Wernsing et M. Palanski (2012), « Exploring the Process of Ethical Leadership: The Mediating Role of Employee Voice and Psychological Ownership », *Journal of Business Ethics*, vol. 107/1, pp. 21-34, <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-012-1298-2>. [16]
- Banisar, D. (2011), *Whistleblowing: International Standards and Developments*, [29]
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180 (consulté le 4 février 2019).
- Berry, B. (2004), « Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing », *Employee Responsibilities and Rights Journal*, vol. 16/1, pp. 1-11, [6]
<http://dx.doi.org/10.1023/b:errj.0000017516.40437.b1>.
- Beugré, C. (2010), « Organizational conditions fostering employee engagement: the role of “voice” », dans Albrecht, S. (dir. pub.), *Handbook of Employee Engagement : Perspectives, Issues, Research and Practice*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, [10]
<https://doi.org/10.4337/9781849806374.00021>.
- Bureau du conseiller juridique spécial des États-Unis (2018), *Annual Report to Congress for Fiscal Year 2017*, Bureau du conseiller juridique spécial des États-Unis, Washington DC, [32]
<https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202017%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf> (consulté le 28 mai 2019).
- CISP (2018), *2017-2018 Annual Report*, Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, [31]
<https://www.psic-ispcc.gc.ca/en/resources/corporate-publications/2017-18-annual-report> (consulté le 28 mai 2019).
- CISP (2018), *Case Reports*, Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, [28]
<https://www.psic-ispcc.gc.ca/en/case-reports> (consulté le 24 mai 2019).
- Collins, D. (2012), *Business Ethics: How to design and manage ethical organisations*, John Wiley & Sons, Inc., <https://www.wiley.com/college/sc/collins/> (consulté le 24 janvier 2020). [5]
- Detert, J. et E. Burris (2016), *Can your employees really speak freely?*, [14]
<https://hbr.org/2016/01/can-your-employees-really-speak-freely> (consulté le 24 janvier 2020).
- Detert, J. et E. Burris (2007), « Leadership behavior and employee voice: Is the door really open? », *Academy of Management Journal*, vol. 50/4, pp. 869-884, [17]
<http://dx.doi.org/10.2307/20159894>.
- Detert, J. et A. Edmondson (2011), « Implicit voice theories: Taken-for-granted rules of self-censorship at work », *The Academy of Management Journal*, vol. 54/3, pp. 461-488. [3]
- Detert, J. et L. Treviño (2010), « Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice », *Organization Science*, vol. 21/1, pp. 249-270, [24]
<http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1080.0405>.

- Dutton, J. et al. (2002), « Red light, green light: Making sense of the organizational context for issue selling », *Organization Science*, vol. 13/4, <http://webuser.bus.umich.edu/janedut/Issue%20Selling/redlightgreenlight.pdf> (consulté le 19 juillet 2018). [22]
- Gouvernement britannique (2018), *The Civil Service Awards 2018*, <http://www.civilserviceawards.com/page/about-awards> (consulté le 19 juillet 2018). [7]
- Gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud (2019), *Respect. Reflect. Reset. - Positive and Productive Workplaces Guideline*, Public Service Commission, <https://www.psc.nsw.gov.au/workplace-culture---diversity/workplace-culture/positive-and-productive-workplaces> (consulté le 14 octobre 2019). [19]
- Hallsworth, M. et al. (2018), *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*, Behavioural Insights Team, London, <https://38r8om2xjhh125mw24492dir-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/BIT-Behavioural-Government-Report.pdf> (consulté le 19 juillet 2018). [15]
- Hoekstra, A., J. Talsma et M. Zweegers (2017), *Integrity in Practice: Towards an ethical culture*, Whistleblowers Authority, Amsterdam, https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK_Integrity-in-practice_Culture.pdf (consulté le 31 mai 2019). [8]
- Holland, P., B. Cooper et C. Sheehan (2017), « Employee Voice, Supervisor Support, and Engagement: The Mediating Role of Trust », *Human Resource Management*, <http://dx.doi.org/10.1002/hrm.21809>. [9]
- Jarvis, M. (2014), « Hierarchy », dans Bovens, M., R. Goodin et T. Schillemans (dir. pub.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0036>. [34]
- Knight, R. (2014), « How to get your employees to speak up », *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2014/10/how-to-get-your-employees-to-speak-up> (consulté le 24 janvier 2020). [20]
- LePine, J. et L. Van Dyne (1998), *Helping and Voice Extra-Role Behaviors: Evidence of Construct and Predictive Validity*, https://www.jstor.org/stable/256902?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents (consulté le 16 janvier 2020). [11]
- Liang, J., C. Farh et J. Farh (2012), « Psychological Antecedents of Promotive and Prohibitive Voice: A Two-Wave Examination », *Academy of Management Journal*, vol. 55/1, pp. 71-92, <http://dx.doi.org/10.5465/amj.2010.0176>. [21]
- Martins, E. et F. Terblanche (2003), « Building organisational culture that stimulates creativity and innovation », *European Journal of Innovation Management*, vol. 6/1, pp. 64-74, <https://doi.org/10.1108/14601060310456337>. [1]
- Morrison, E. (2014), « Employee Voice and Silence », *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328>. [4]
- Mulgan, R. (2000), « 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? », *Public Administration*, vol. 78/3, pp. 555-573, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00218>. [33]

- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [2]
- OCDE (2017), « The role of whistleblowers and whistleblower protection », *The Detection of Foreign Bribery*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm> (consulté le 27 mai 2019). [30]
- OCDE (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>. [25]
- Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/public-concern-at-work/wp-content/uploads/images/2018/09/08222541/PIDA_10year_Final_PDF.pdf (consulté le 14 octobre 2019). [35]
- Saunders, D. et al. (1992), « Employee voice to supervisors », *Employee Responsibilities and Rights Journal*, vol. 5/3, pp. 241-259, <http://dx.doi.org/10.1007/BF01385051>. [23]
- Sulzner, G. (2009), « Creating a Strong Disclosure-of-Wrongdoing Regime: The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada », *Public Integrity*, vol. 11/2, pp. 171-188, <http://dx.doi.org/10.2753/PIN1099-9922110204>. [27]
- Tangirala, S. et R. Ramanujam (2012), « Ask and you shall hear (but not always): Examining the relationship between manager consultation and employee voice », *Personnel Psychology*, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1744-6570.2012.01248.x>. [12]
- Tilleard, R. (2018), *How to design your department like a behavioural scientist*, apolitical, https://apolitical.co/solution_article/how-to-design-your-department-like-a-behavioural-scientist/?utm_source=Weekly+Briefing&utm_campaign=0ff7638a78-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_17_03_54&utm_medium=email&utm_term=0 (consulté le 5 février 2019). [13]
- Walumbwa, F. et J. Schaubroeck (2009), « Leader Personality Traits and Employee Voice Behavior: Mediating Roles of Ethical Leadership and Work Group Psychological Safety », *Journal of Applied Psychology*, vol. 94/5, pp. 1275-1286, <http://dx.doi.org/10.1037/a0015848>. [18]

10 Gestion des risques

Ce chapitre commente le principe de la gestion des risques figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Dans une perspective tant gouvernementale qu'institutionnelle, il explore la manière dont les organes du secteur public peuvent adapter leurs politiques et leurs pratiques pour gérer efficacement les risques liés à l'intégrité, mener des évaluations de risques et maintenir un environnement de contrôle qui préserve l'intégrité publique. Il souligne également la nécessité de procédures cohérentes pour lutter contre les menaces de fraude ou de corruption, notamment de protocoles pour le signalement, le suivi et les enquêtes. Ce chapitre examine également le rôle essentiel des fonctions d'audit interne dans leurs relations aux administrateurs du gouvernement, en se concentrant sur leur valeur ajoutée qui consiste à fournir une assurance indépendante et objective pour un contrôle interne et une gestion efficaces des risques liés à l'intégrité. Le chapitre met en évidence les principaux défis et les pratiques exemplaires, comme l'élaboration de politiques de contrôle interne fondées sur les valeurs, la mise en place d'évaluations périodiques des risques liées aux objectifs et la création de boucles de rétroaction pour suivre et évaluer les activités.

10.1. Pourquoi une gestion des risques ?

Pour les organismes du secteur public, disposer d'un système de contrôle interne et d'un cadre de gestion des risques est essentiel au succès de toute stratégie d'intégrité publique. Des politiques et des processus efficaces de contrôle interne et de gestion des risques renforcent les défenses des organismes du secteur public contre la fraude et la corruption, et garantissent un fonctionnement optimal des gouvernements dans la mise en œuvre des programmes d'intérêt public. En outre, ces politiques et processus contribuent à garantir l'optimisation des ressources et à faciliter la prise de décision. Solidement établis, ils aident les gouvernements à trouver un équilibre entre un modèle axé sur l'application de la loi et des approches plus préventives, fondées sur les risques.

Le contrôle interne et la gestion des risques couvrent une série de mesures visant à prévenir et détecter la fraude et la corruption et à y répondre. Ces mesures comprennent des politiques, des pratiques et des procédures qui permettent à l'administration et au personnel d'assurer leur rôle de protection de l'intégrité en évaluant correctement les risques et en élaborant des mesures de contrôle basées sur le risque. Des mécanismes de réaction aux cas de corruption et de violation des normes d'intégrité sont également essentiels pour un système de contrôle interne intégré.

Dans cette perspective, la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique appelle les adhérents à « appliquer un cadre interne de contrôle et de gestion des risques pour protéger l'intégrité au sein des entités du secteur public, notamment :

- a. en garantissant un environnement de contrôle assorti d'objectifs clairs qui démontrent l'attachement des responsables à l'intégrité publique et aux valeurs du service public, cet environnement offrant un niveau d'assurance raisonnable quant à l'efficacité et aux résultats de l'entité et à sa conformité avec les lois et les usages ;
- b. en garantissant une approche stratégique de la gestion des risques qui consiste notamment à évaluer les risques pour l'intégrité publique, à combler les lacunes en matière de contrôle (en particulier en intégrant des dispositifs d'avertissement dans les processus d'importance critique) et à mettre en place un mécanisme efficace de suivi et d'assurance-qualité du système de gestion des risques ;
- c. en veillant à ce que les mécanismes de contrôle soient cohérents et intègrent des procédures clairement définies qui permettent de donner suite aux soupçons fondés de violation de la législation et de la réglementation, et en facilitant le signalement des abus aux autorités compétentes sans crainte de représailles » (OCDE, 2017^[1]).

10.2. Qu'est-ce que la gestion des risques ?

Le contrôle interne et la gestion des risques permettent aux organes du secteur public d'atteindre un large éventail de buts et d'objectifs politiques. Le principe relatif à la gestion des risques se concentre sur les aspects du contrôle interne et de la gestion des risques dans le contexte de la préservation de l'intégrité et de la lutte contre la corruption dans le secteur public. Les gouvernements doivent en dernier lieu adapter leur approche à leurs contextes juridiques, réglementaires et culturels respectifs. Cela implique l'intégration des objectifs d'intégrité dans les politiques et pratiques existantes en matière de contrôle interne et de gestion des risques. Il s'agit également d'adapter les normes et concepts internationaux de contrôle interne et de gestion des risques aux réalités locales et au secteur public, dont les normes et orientations produites par le Committee of Sponsoring Organizations de la Commission Treadway (COSO), l'Organisation internationale de normalisation, l'Institut des auditeurs internes (par exemple le modèle des « trois lignes de défense ») et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Un système de contrôle interne est une composante intégrée aux opérations d'un organe du secteur public. Du point de vue de l'intégrité publique, le contrôle interne et la gestion des risques consistent en des politiques, des processus et des mesures de gestion des risques de fraude, de corruption et d'abus (ci-après dénommés collectivement les « risques liés à l'intégrité »). Les éléments suivants sont des composantes essentielles d'un système de contrôle interne conçu pour préserver l'intégrité :

- un environnement de contrôle efficace¹ et une gestion des risques liés à l'intégrité.
- une approche adaptée de la gestion et de l'évaluation des risques liés à l'intégrité.
- un suivi et une évaluation de la gestion des risques liés à l'intégrité.
- des procédures cohérentes et réactives dans le cadre du contrôle interne et de la gestion des risques.
- une fonction d'audit interne qui fournit une garantie et des conseils indépendants et objectifs pour renforcer le contrôle interne et la gestion des risques liés à l'intégrité.

Pour être mis en œuvre efficacement, ces composantes reposent sur de nombreux acteurs aux niveaux gouvernemental, institutionnel et individuel. Par exemple, les organes de normalisation du secteur public peuvent veiller à ce que les politiques de contrôle interne et de gestion des risques à l'échelle du gouvernement soient cohérentes et harmonisées, comme évoqué plus loin. Au niveau institutionnel, les politiques et processus de contrôle interne et de gestion des risques fournissent à l'administration une assurance raisonnable que l'organisation atteint ses objectifs d'intégrité et gère ses risques efficacement. Les composantes du contrôle interne et de la gestion des risques sont également présentes au niveau individuel : de nombreuses normes appellent à l'engagement personnel des agents publics en faveur de l'intégrité et du respect des codes de conduite.

10.2.1. Un environnement de contrôle efficace et une gestion des risques liés à l'intégrité

Au sein des organes du secteur public, l'environnement de contrôle sert un large éventail d'objectifs financiers, budgétaires et de performances. Il est constitué d'un ensemble de normes, de processus et de structures de contrôle interne à l'échelle d'une entité (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013^[2]). Au-delà du respect de la législation, des normes et autres exigences, l'environnement de contrôle et les processus qui le constituent contribuent à la bonne gouvernance et aident les organes du secteur public à fournir des résultats aux citoyens d'une manière efficace et efficiente. Dans le contexte du principe de gestion des risques, l'environnement de contrôle reflète les objectifs, les politiques et les personnes qui contribuent à institutionnaliser un système d'intégrité, de prise de décisions éthiques et de gestion des risques.

Considérations à l'échelle du gouvernement pour un environnement de contrôle fondé sur l'intégrité

À l'échelle du gouvernement, la responsabilité de la mise en œuvre du contrôle interne et de la gestion des risques est partagée par différents organes du secteur public. Ces organes comprennent le centre du gouvernement (CdG), les institutions d'audit, les unités centrales d'harmonisation et les organes de lutte contre la corruption. En particulier, ils : 1) définissent et harmonisent les normes et les politiques de contrôle interne, 2) fournissent des orientations et des outils, 3) évaluent les efforts déployés à l'échelle du gouvernement pour préserver l'intégrité, et 4) coordonnent et normalisent les pratiques de signalement et de réaction aux violations présumées de l'intégrité pour l'ensemble du secteur public. Par exemple, aux États-Unis, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, le Bureau gouvernemental des comptes (Government Accountability Office - GAO), dirige le processus de normalisation du contrôle interne et de gestion des risques en collaboration avec un conseil d'experts, et publie les Normes de contrôle interne du gouvernement fédéral (Bureau gouvernemental des comptes, 2014^[3]) ainsi qu'un cadre de pratiques de pointe pour la gestion des risques de fraude au sein du gouvernement (Bureau

gouvernemental des comptes, 2015^[4]). Le Bureau de la gestion et du budget fédéraux (Office of Management and Budget - OMB) complète le travail du GAO par des politiques et des orientations de mise en œuvre. Ces dernières comprennent notamment un document (la circulaire OMB n° A-123) qui décrit la responsabilité de l'administration et les exigences liées au contrôle interne et à la gestion des risques au sein du gouvernement fédéral, avec une référence explicite à l'évaluation des risques de fraude (Bureau de la gestion et du budget fédéraux, 2016^[5]). En France, toutes les entités publiques (administrations de l'État, collectivités locales, établissements publics et sociétés d'économie mixte) sont légalement tenues de procéder à des évaluations des risques, quelle que soit leur taille. À ce titre, les entités publiques doivent dresser la liste de tous les processus liés à leurs activités, comme le recrutement et les marchés publics, et évaluer les risques liés à l'intégrité associés (encadré 10.1).

Encadré 10.1. Le contrôle interne dans les États membres de l'Union européenne

Les deux principes fondamentaux des normes de contrôle interne public dans les États membres européens sont : 1) le contrôle interne public repose sur le Committee of Sponsoring Organizations de la Commission Treadway (COSO) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), et 2) chaque pays membre devrait avoir une fonction au sein du gouvernement de coordination et d'harmonisation du contrôle et de l'audit internes pour toutes les entités publiques. Par conséquent, même s'il existe divers systèmes de contrôle interne dans les États membres, ils disposent tous d'un organe gouvernemental qui joue le rôle d'harmonisation centrale du contrôle interne.

En outre, les États membres et leurs institutions publiques partagent des normes cohérentes issues des mêmes pratiques internationales de contrôle interne et de gestion des risques. Les normes comportent des dispositions explicites concernant le contrôle interne et la gestion des risques de fraude dans la gestion des fonds de l'UE.

Source : (Commission européenne, 2015^[6]).

Un manque de clarté de la part du niveau central sur la méthodologie d'institutionnalisation du contrôle interne et la gestion des risques peut donner l'impression que les objectifs d'intégrité, ainsi que les activités de contrôle interne et de gestion des risques qui les soutiennent, sont distincts des autres objectifs stratégiques et opérationnels. Le CdG, ainsi que d'autres organes ayant des responsabilités à l'échelle du gouvernement, peuvent jouer un rôle essentiel pour aider les organes du secteur public à surmonter ce défi en fournissant des normes, des politiques et des orientations unifiées. Ils peuvent également contribuer à sensibiliser à la valeur du contrôle interne et de la gestion des risques pour la prise de décision et la réalisation des objectifs de l'organe.

Considérations institutionnelles et individuelles pour un environnement de contrôle fondé sur l'intégrité

Les employés, quel que soit le niveau de l'organisation où ils se trouvent, ont des rôles et des responsabilités dans la gestion des risques de fraude et de corruption (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016^[7]). Ce principe peut être spécifié dans les politiques, les procédures et les orientations de l'organisation en matière de contrôle interne et de gestion des risques, ou peut s'articuler comme une politique d'intégrité autonome. Ces politiques, qu'elles s'articulent entre différentes politiques ou s'insèrent dans le cadre d'une politique d'intégrité autonome, ne devraient pas être utilisées comme des listes de contrôle pour se conformer aux normes minimales. Elles doivent être complètes et adaptées à chaque organisation, en tenant compte des risques actuels et émergents liés à

l'intégrité. Les éléments essentiels des politiques visant à promouvoir un environnement de contrôle efficace au sein des organes du secteur public peuvent inclure :

- une référence aux valeurs et principes d'intégrité ainsi qu'aux normes de conduite personnelle qui sous-tendent l'organisation, et à leur signification dans la pratique
- une déclaration des objectifs de l'organisation en matière de lutte contre la fraude et la corruption, en établissant un lien explicite avec la manière dont les activités de contrôle interne et de gestion des risques servent ces objectifs
- une description de l'alignement entre les objectifs d'intégrité et les autres politiques et outils de l'organisation (c'est-à-dire le code de conduite, le code d'éthique)
- une définition de la fraude et de la corruption, avec des exemples d'actions considérées comme constituant un délit de corruption ou de fraude
- l'identification du personnel auquel s'applique la politique, en tenant compte du personnel temporaire et des bénévoles
- des rôles et responsabilités clairement définis en matière de contrôle interne et de gestion des risques liés à la fraude, à la corruption, au gaspillage et aux abus
- la diffusion auprès des employés des méthodes de signalement des actes présumés répréhensibles, des canaux internes de signalement accessibles, et des procédures à suivre
- l'identification des mesures d'exécution et la description de la façon dont les différents types d'actes répréhensibles présumés seront examinés.

L'encadrement a la responsabilité première de créer et de maintenir un environnement de contrôle qui met en avant l'intégrité et instaure un climat positif. En outre, l'engagement des hauts échelons permet de sensibiliser aux risques liés à l'intégrité et contribue à améliorer la mise en œuvre des activités de contrôle. L'encadrement peut inclure les responsables ou des groupes de personnes (par exemple, les conseils ou les comités) responsables de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des politiques et des pratiques de contrôle interne et de gestion des risques. En outre, l'encadrement doit faire la preuve de son engagement individuel en faveur de l'intégrité (pour en savoir plus, voir les chapitres 1 et 6). Grâce aux codes de conduite et aux codes d'éthique, l'encadrement peut communiquer ses attentes en matière de comportement intègre, ainsi que les valeurs organisationnelles qui permettent aux individus de démontrer personnellement leur comportement éthique. Ces codes définissent les normes de comportement de base des agents publics et peuvent également servir de base à l'encadrement pour évaluer le respect des codes d'éthique et les faire appliquer, si nécessaire par des mesures disciplinaires (pour en savoir plus, voir le chapitre 4).

Certains organes du secteur public désignent une entité chargée de gérer les risques liés à l'intégrité. Cette entité dédiée peut être un comité, une équipe ou une personne, selon les besoins. Par exemple, dans certains organes, l'entité est un comité qui aide à superviser, coordonner, contrôler et évaluer les activités de gestion des risques dans toute l'organisation. Dans d'autres cas, les organes désignent des gestionnaires des risques liés à l'intégrité ou créent des groupes de travail chargés d'atteindre les objectifs d'intégrité dans l'environnement de contrôle. Le mandat et la taille de l'organe (dont le nombre de programmes et d'employés et les ressources) et la complexité des risques permettent de déterminer si une entité dédiée serait bénéfique. Quelle que soit l'approche adoptée, il est essentiel que l'entité ou la fonction relève directement de l'encadrement supérieur, étant donné la responsabilité globale de cette dernière dans la gestion des risques liés à l'intégrité.

10.2.2. Une approche adaptée de la gestion et de l'évaluation des risques liés à l'intégrité

L'adaptation consiste à façonner les activités de gestion des risques aux conditions particulières d'un organe du secteur public, et à mettre en œuvre des évaluations des risques et des mesures de contrôle adaptées. Les risques liés à l'intégrité varient selon les secteurs et les organisations, et il est donc essentiel

que les organes du secteur public calibrent leurs orientations, leurs outils et leurs approches en fonction de leurs objectifs, de leur environnement et de leurs contextes spécifiques. Cette adaptation est cruciale, étant donné qu'un grand nombre des normes de contrôle interne et de gestion des risques adoptées par les gouvernements ont été initialement élaborées pour le secteur privé. Le CdG, les ministères de tutelle et les personnes responsables de la gestion des risques jouent tous un rôle dans ce processus d'adaptation, ce qui fait l'objet des discussions qui suivent, tant du point de vue du gouvernement que des institutions.

Un soutien ciblé à l'échelle du gouvernement en faveur de la gestion et de l'évaluation des risques liés à l'intégrité

Des orientations et des outils ciblés peuvent aider les gouvernements à orienter leurs activités de contrôle interne et de gestion des risques vers les risques liés à l'intégrité, en reliant ces activités à des objectifs programmatiques plus larges. Ils peuvent également soutenir des stratégies de communication afin que les mesures de contrôle de gestion des risques internes aillent au-delà des simples mesures de contrôle financières et de conformité. Par exemple, en 2010, le Secrétariat du Conseil du Trésor au Canada a élaboré un Cadre de gestion des risques pour guider les directeurs adjoints des ministères dans la mise en œuvre de pratiques de gestion des risques à tous les niveaux de leur organisation. L'Agence française anticorruption (AFA) a publié des directives pour aider les personnes morales publiques et privées à répondre à certaines exigences en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité, notamment en procédant à des évaluations des risques. L'AFA a également élaboré des guides techniques spécialisés, par exemple pour les responsables de l'administration des marchés publics. Outre ces directives générales, l'AFA apporte un soutien adéquat aux acteurs publics ou privés qui souhaitent rationaliser leurs procédures de gestion des risques liés à l'intégrité. Des orientations sectorielles, axées sur les domaines à haut risque comme les marchés publics ou la santé, ainsi que des mécanismes de coordination et des outils de compte-rendu pertinents, peuvent aider à combler les lacunes en matière de capacités (encadré 10.2).

Encadré 10.2. Une approche holistique de l'intégrité et un ciblage des domaines à haut risque : le cas de l'Estonie

En Estonie, la stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption pour la période 2013-2020 reconnaît les lacunes en matière de prévention de la corruption et d'atténuation des risques dans certains domaines et prévoit des mesures pour y remédier. Elle stipule que le ministère responsable du domaine spécifique en question (par exemple, la santé ou l'environnement) doit également être responsable de la mise en œuvre des mesures de prévention de la corruption spécifiques à son domaine. Pour cibler les domaines à haut risque, le gouvernement estonien a mis en place des réseaux anticorruptions spécifiques à chaque domaine. Chaque ministère dispose d'un coordinateur de prévention de la corruption censé gérer la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption dans le ministère concerné et dans son domaine de compétence. Les coordinateurs forment le réseau anticorruption – le réseau se réunit environ quatre à cinq fois par an. Le réseau comprend également des représentants de la police, de la société civile, du parlement, de la Cour des comptes et d'autres parties prenantes qui sont invités en fonction du thème choisi. Il existe également un réseau d'autorités sanitaires qui discutent des développements dans leurs domaines respectifs, ainsi que des problèmes à résoudre.

Source : (Ministère de la Justice estonien, 2013^[8]).

Gestion et évaluation des risques liés à l'intégrité institutionnelle

Les politiques, les processus et les outils permettant de réaliser des évaluations des risques liés à l'intégrité varient d'une organisation à l'autre et dépendent de la taille, du volume d'investissement reçu et du risque auquel est confronté le secteur dans lequel elle opère (par exemple, santé, infrastructure). Par exemple, un organe du secteur public peut procéder à une évaluation indépendante des risques liés à l'intégrité ou intégrer des objectifs d'intégrité dans ses évaluations des risques à l'échelle de l'organe afin de promouvoir l'efficacité. Néanmoins, les politiques de gestion des risques et les processus d'évaluation partagent des caractéristiques similaires dans toutes les organisations. Les politiques de gestion des risques devraient être liées aux objectifs et inclure, entre autres, une description des propositions de gestion des risques, des ressources nécessaires, des responsabilités, des mesures de performances et des exigences en matière de signalement et de suivi (Crime and Corruption Commission, 2018^[9]). En outre, comme décrit ci-dessous, la gestion et l'évaluation des risques impliquent généralement un processus itératif en plusieurs étapes consistant à établir le contexte, évaluer et traiter les risques, et assurer un suivi, une communication et une consultation continues (Organisation internationale de la normalisation, 2018^[10]).

Établir le contexte de la gestion des risques liés à l'intégrité

La compréhension du contexte interne et externe est une étape essentielle pour les agents publics lorsqu'ils évaluent pour la première fois les facteurs déterminants et les obstacles potentiels à la réalisation des objectifs d'intégrité. Le contexte interne comprend – sans s'y limiter – les objectifs stratégiques, la structure de gouvernance, les rôles, les compétences des employés, les outils opérationnels (par exemple, les données et les systèmes d'information), la culture et les directives internes. Le contexte externe peut comprendre des cadres juridiques et politiques, des parties prenantes externes et des réalités politiques, sociales et économiques qui mettent en exergue des types spécifiques de risques liés à l'intégrité ou de mécanismes de réponse. Ce contexte constitue la base de la conception et de l'amélioration des politiques, des stratégies et des objectifs de gestion et d'évaluation des risques liés à l'intégrité, puisque ni le contexte interne ni le contexte externe ne sont statiques.

Différents outils de planification stratégique peuvent constituer des points de départ utiles pour évaluer le contexte et définir la portée du processus d'évaluation des risques. Par exemple, des outils comme le schéma décisionnel et le diagramme des causes et effets, les cartes de processus et d'influence, et la méthode « PESTLE » (facteurs politiques, économiques, sociologiques, technologiques, juridiques et environnementaux) peuvent faciliter l'analyse tout en favorisant l'engagement des parties prenantes. Des registres des risques à l'échelle du gouvernement ou des ministères peuvent être une contribution utile pour établir le contexte, comme illustré dans l'encadré 10.3.

Encadré 10.3. Développement et gestion de registres des risques – exemple de la Direction des services de santé (HSE - Health Service Executive) en Irlande

La Direction des services de santé élabore des registres des risques afin de gérer ses risques et d'obtenir une vue d'ensemble détaillée du statut des services en matière de risque, à un moment donné. Le registre des risques, qui est un outil très efficace de suivi des risques, décrit le système global des risques et l'état d'avancement des mesures d'atténuation des risques.

Chaque responsable hiérarchique est chargé d'élaborer un registre des risques dans son domaine de responsabilité. Une fois complété, le registre est partagé avec tous les employés de l'entité, de manière explicite et compréhensible, tout en tenant compte de leur niveau de formation, de connaissances et d'expérience. Le plan d'action constitue la partie essentielle d'un registre des risques. Il détaille les mesures supplémentaires nécessaires pour réduire le risque à un niveau satisfaisant. Les mesures supplémentaires qui ne peuvent être gérées au niveau du service doivent être transférées au niveau hiérarchique supérieur.

Le HSE reconnaît que, pour diverses raisons, il est impossible d'éliminer tous les risques. Par conséquent, à n'importe quel stade du processus, on peut décider de « tolérer » ou d'accepter un certain niveau de risque. Lorsqu'un risque ne peut être entièrement éliminé, il doit être consigné dans le registre des risques, accompagné d'une liste de mesures visant à le ramener à un niveau acceptable. Ces risques feront ensuite l'objet d'un suivi régulier. Quatre éléments ont été identifiés en tant que conditions préalables à l'élaboration d'un registre des risques solide :

1. *Disponibilité d'une expertise en matière de risques* – Le personnel qui soutient le processus a besoin d'une formation et d'un enseignement appropriés.
2. *Utilisation de documents et d'outils de soutien approuvés* – Pour garantir la cohérence tout au long du processus, un certain nombre de documents et d'outils approuvés doivent être utilisés lors de l'élaboration d'un registre.
3. *Engagement et appropriation* – L'engagement visible de la part de l'encadrement supérieur, qui peut favoriser l'adhésion des parties prenantes pour garantir la qualité et la durabilité.
4. *Disponibilité d'un soutien sur site* – Un soutien administratif est nécessaire pour l'organisation des ateliers et la coordination générale.

Étant donné que l'évaluation des risques implique un processus dynamique, les risques et leurs mesures de contrôle doivent être examinés, contrôlés et révisés en permanence, le cas échéant.

Source : (Irish Health Service Executive, 2018^[11]).

Pour établir le contexte, il faut également identifier les rôles et les responsabilités et mettre en place une équipe chargée d'évaluer les risques liés à l'intégrité dans l'ensemble de l'organisation. Bien qu'il existe des rôles et des fonctions spécifiques au sein des organes du secteur public pour traiter les risques liés à l'intégrité, la gestion des risques nécessite la participation d'un certain nombre d'acteurs. Par exemple, les responsables hiérarchiques, les gestionnaires de risques et les auditeurs internes (c'est-à-dire les première, deuxième et troisième lignes de défense², respectivement) jouent tous un rôle essentiel pour garantir que la gestion des risques et le contrôle interne fassent progresser les buts et objectifs de l'organisation.

Tout au long du processus, des mécanismes doivent être mis en place pour assurer la collecte de toutes les données pertinentes et la diffusion des conclusions et des résultats. Grâce à ces données, les organisations peuvent plus facilement intégrer la gestion des risques dans leurs opérations et promouvoir l'appropriation du processus d'évaluation des risques. En Lituanie, par exemple, la loi sur la prévention de la corruption comprend une méthodologie d'analyse des risques de corruption. La méthodologie précise que de nombreuses sources doivent être consultées lors de la réalisation de l'analyse, notamment les résultats des audits et des enquêtes sociales et auprès du personnel (OCDE, 2015^[12]).

Le degré d'intégration de la gestion des risques au sein de l'organisation est une autre caractéristique essentielle du contexte interne. Les politiques et pratiques de contrôle interne et de gestion des risques sont plus efficaces lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre de la stratégie et des opérations globales de l'organisation et soutiennent des buts et objectifs concrets. Les modalités précises de cette intégration dépendent de l'organisation. Toutefois, le processus peut inclure la création de liens entre la gestion des risques et les politiques et processus de planification stratégique, de suivi des activités et d'évaluation. Par exemple, au Royaume-Uni, l'administration fiscale et douanière (HM Revenue and Customs) utilise son rapport mensuel sur les performances pour mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs et pour identifier les domaines de performance qui nécessitent des actions supplémentaires. Un comité de performance, en collaboration avec des « centres de performance », examine les données pertinentes et les principaux risques pour la réalisation des objectifs. Ils examinent en particulier les registres des risques de divers ministères et intègrent les informations et les points de vue sur les risques dans leur évaluation des performances actuelles et existantes (National Audit Office, 2011^[13]).

Identifier et analyser les risques liés à l'intégrité

Les évaluations des risques sont des processus itératifs qui permettent à une organisation d'identifier les facteurs qui facilitent ou entravent la réalisation de ses objectifs, en se fondant sur une analyse des risques inhérents³ et résiduels⁴. Il est essentiel d'établir un lien explicite avec les objectifs afin de guider les personnes qui participent à l'évaluation des risques et de veiller à ce qu'elles ne surchargent pas d'informations le processus et les registres des risques qui en résultent. En fin de compte, les résultats de l'évaluation des risques devraient être utiles à la prise de décision, et le fait de lier des objectifs spécifiques aux risques (par opposition à l'inverse) peut aider les organisations à rester concentrées sur les risques qui comptent. Les évaluations des risques de corruption et de fraude peuvent être des exercices autonomes ou être intégrées aux activités d'évaluation des risques d'une organisation, en reconnaissant les liens entre les différentes catégories de risques, comme les risques stratégiques, opérationnels, financiers, de conformité et de réputation.⁵

Il n'existe aucune approche universelle permettant de mener des évaluations des risques liés à l'intégrité, et il est en fait essentiel de les adapter aux besoins d'une organisation. En général, les organisations peuvent évaluer des risques spécifiques, des facteurs de risque⁶, ou une combinaison des deux. Les risques spécifiques sont des systèmes de corruption ou de fraude pertinents qui peuvent avoir un impact sur les objectifs de l'organisation. L'évaluation de ces risques est abordée plus en détail ci-dessous. Les facteurs de risque sont également liés aux objectifs, mais ils renvoient aux caractéristiques des politiques, procédures ou activités de l'organisation qui, une fois évaluées et notées, peuvent mettre en évidence les domaines d'opération à haut risque et, par la suite, définir les priorités. Par exemple, la complexité des procédures peut être un facteur de risque qui peut rendre plus difficile pour une organisation de mener une surveillance efficace et de prévenir la fraude ou la corruption.

Le degré de dépendance d'un contracteur vis-à-vis de ses sous-traitants ou de tiers constitue un autre exemple de facteur de risque, car de nombreux gouvernements engagent régulièrement des contracteurs pour se procurer des biens et des services. Chaque facteur de risque peut être pondéré en fonction des priorités de l'organisation, et noté selon des critères prédéterminés. Par exemple, une organisation peut noter son facteur de risque de dépendance à l'égard de tiers selon les critères du tableau 10.1 suivant. Il est également possible de définir des critères pour d'autres facteurs de risque, comme le budget, la portée de l'impact du programme sur les parties prenantes, la vulnérabilité à la fraude ou le volume et le type de recommandations d'audit reçues.

Tableau 10.1. Exemple de critères des facteurs de risque liés aux tiers

| Note | Critères |
|------|--|
| 5 | Les processus critiques objectifs sont totalement externalisés |
| 4 | Les processus importants dépendent fortement de tiers |
| 3 | Les processus sont modérément dépendants de tiers |
| 2 | Les tiers exercent certaines activités qui ont un impact sur les objectifs |
| 1 | Aucun tiers n'est utilisé, ou n'exerce d'activité essentielle pour atteindre les objectifs |

Remarque : 5 = risque élevé ; 1 = risque faible.

Source : Adapté de (Wright Jr., 2013^[14]).

Lors de l'évaluation de risques spécifiques, par opposition aux facteurs de risque, les évaluations distinguent généralement les risques inhérents des risques résiduels. Pour mener ces évaluations, une organisation analyserait d'abord les risques inhérents, c'est-à-dire les risques évalués sans mesure de contrôle. Par exemple, dans un premier temps, une organisation évaluerait la probabilité et l'impact de tous les systèmes de fraude potentiels liés à l'utilisation par les employés de cartes de voyage ou de crédit émises par le gouvernement. L'organisation peut utiliser des notes numériques (par exemple, de 1 à 5) pour évaluer la probabilité et l'impact, ou utiliser une classification (par exemple, faible, moyen et élevé). Les scores de probabilité et d'impact peuvent être liés à des critères spécifiques pour faciliter l'évaluation. Par exemple, une organisation évaluant les risques liés à la passation des marchés publics pourrait utiliser les valeurs ou la fréquence des contrats pour mesurer l'impact et classer les risques très élevés (note de 5) par rapport aux risques très faibles (note de 1). Lors du processus d'évaluation des risques, les organisations répéteraient ce processus de notation pour évaluer les risques résiduels.

Le risque résiduel désigne l'exposition au risque après application de mesures d'atténuation. Dans l'exemple précédent, cela inclurait une deuxième phase d'analyse des risques inhérents identifiés, notamment une détermination révisée de la probabilité et de l'impact des risques de fraude compte tenu des mesures de contrôle, comme les procédures relatives aux limites imposées aux cartes de crédit. Comme indiqué dans la section suivante, l'organisation prendrait alors en compte son risque résiduel par rapport aux critères de risque (par exemple, les tolérances⁷), avant de déterminer s'il convient d'apporter des modifications aux activités de contrôle. Lors de l'analyse des risques tant inhérents que résiduels, les organisations doivent éviter l'écueil commun consistant à identifier et à analyser les mesures de contrôle ou les conséquences au lieu des risques qui pourraient saper la réalisation des objectifs.

Pour soutenir les formes qualitatives d'analyse des risques, les organisations disposent de différentes sources. L'analyse des résultats d'audits, les entretiens avec les employés, la réalisation d'évaluations des risques de contrôle et d'analyses d'écart de forces, faiblesses, opportunités, menaces (FFOM) sont des méthodes courantes pour identifier les risques potentiels. D'autres techniques consistent à consulter le registre des risques du pays ou de l'organisation, s'il existe, afin d'identifier les tendances ou les mécanismes en cours qui indiquent une activité frauduleuse ou de corruption. Par ailleurs, les évaluations des risques sont un travail d'équipe. Il peut être utile de faire participer les employés de l'ensemble de l'organisation pour bénéficier de perspectives différentes et pour valider les résultats. Les cadres et les

employés de première ligne – directement responsables des opérations ou de la prestation de services, comme un gestionnaire de contrat en contact direct avec les fournisseurs ou un agent de santé qui interagit avec des bénéficiaires – peuvent avoir des perceptions différentes de la probabilité et de l'impact des risques. Les employés de première ligne peuvent être mieux placés que les cadres pour identifier les risques émergents.

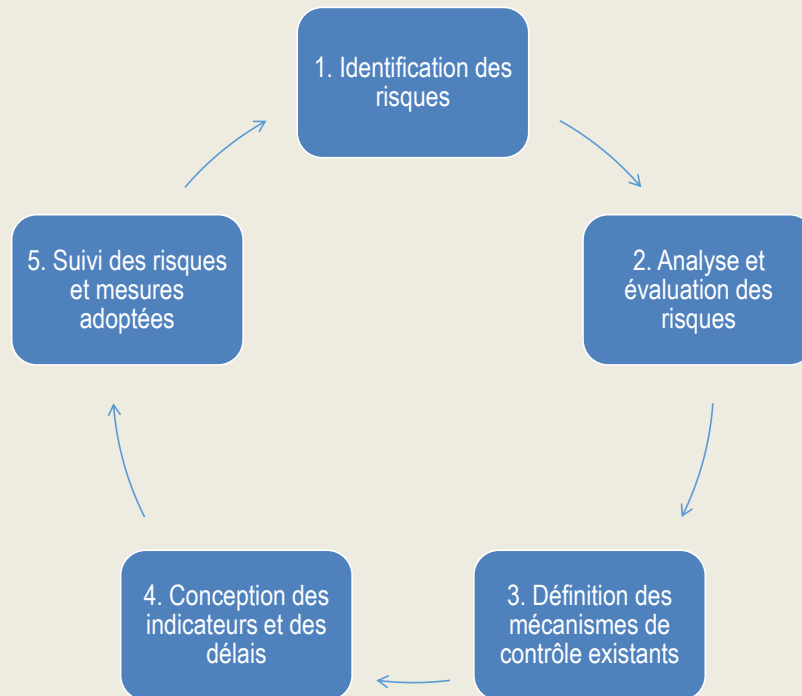
L'utilisation de techniques quantitatives et d'analyses de données permet également d'identifier les fraudes et la corruption potentielles dans une série de domaines où les gouvernements collectent généralement des données fiables et valables. Cela comprend les projets de travaux publics, les marchés publics, les salaires, les services sociaux, les prestations de santé et les services d'emploi. Toutefois, les approches quantitatives peuvent utiliser des ressources considérables et nécessitent souvent des compétences spécialisées et des investissements dans les infrastructures informatiques, les logiciels et la formation. Avant d'investir massivement dans des approches quantitatives ou fondées sur des données pour évaluer les risques, les institutions peuvent envisager des analyses de rentabilité et des possibilités de piloter de nouvelles approches.

Les organisations qui évaluent efficacement les risques adaptent le processus à leur propre environnement et procèdent régulièrement à des évaluations, bien que la fréquence de ces évaluations varie entre les différentes entités. L'encadré 10.4 illustre la manière dont les autorités de la République slovaque procèdent à l'analyse des risques de fraude et de corruption.

Encadré 10.4. Le processus d'évaluation des risques adopté par les autorités de la République slovaque qui mettent en œuvre les Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE)

En République slovaque, les autorités responsables de la mise en œuvre des programmes opérationnels (PO) dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE) ont mis en place des procédures de gestion des risques spécifiques qui servent de base à l'évaluation des risques. Conformément aux procédures, la gestion des risques comprend cinq phases interconnectées, parmi lesquelles figure l'évaluation des risques (voir le graphique 10.1). Un élément important de ce processus est la boucle de retour d'information qui illustre la nature itérative des évaluations des risques et l'apprentissage continu des activités de suivi.

Graphique 10.1. Le processus d'évaluation des risques en République slovaque



La première phase consiste à identifier les risques potentiels susceptibles d'affecter négativement la réalisation des objectifs des programmes opérationnels ; ils sont classés dans un catalogue des risques, exhaustifs ou sélectionnés. Les risques de fraude et de corruption sont inclus. Les risques sont ensuite analysés et évalués en fonction de leur importance et de la probabilité de leur occurrence à l'aide de matrices de risques qui permettent de déterminer le niveau de risque global. Les risques de fraude et de corruption possédant un niveau de risque global supérieur à 4 sont désignés par l'équipe d'évaluation des risques comme importants et critiques. Ensuite, les risques sont classés dans leurs catalogues de risques respectifs, et une liste restreinte est établie pour les risques critiques. Les procédures de gestion des risques pour chaque programme opérationnel définissent le traitement approprié des risques après identification et évaluation.

Source : Présenté par des représentants du ministère de l'Environnement de la République slovaque à Bratislava, en février 2019.

Évaluation des risques et stratégie d'atténuation

Après avoir identifié et évalué les risques liés à l'intégrité, y compris les risques inhérents et résiduels, l'étape suivante consiste à déterminer s'il faut y répondre et comment. Cette phase consiste à évaluer les résultats de l'analyse des risques par rapport à des critères de risque spécifiques (c'est-à-dire les tolérances), puis à affiner la stratégie d'atténuation des risques de l'organisation. Les « critères de risque » font référence au niveau de risque qu'une organisation est prête à accepter. En effet, les tolérances sont des critères qui font office de seuils pour faciliter la prise de décision et garantir des mesures de contrôle efficaces et proportionnées.

Les gestionnaires doivent déterminer ces critères avant de procéder à l'évaluation des risques. Les conseils d'administration, les comités d'audit et les responsables peuvent tous être impliqués dans la définition des critères de risque afin de veiller à ce qu'ils soient définis aussi objectivement que possible et en accord avec les politiques, les réglementations et les objectifs de l'organisation. La « tolérance zéro » en matière de corruption et de fraude n'est pas un critère de risque utile. Il est vrai que ce message peut servir de principe directeur et contribuer à promouvoir une culture de la prise de risque. Toutefois, entre autres conséquences imprévues, elle peut également avoir un effet paralysant sur le processus d'évaluation des risques si elle génère une réticence chez les gestionnaires à fournir des informations exactes sur les risques perçus dans leur secteur d'activité. Contrairement aux déclarations de tolérance zéro, les critères de risque spécifiques au contexte ont des implications plus concrètes pour l'évaluation et l'adaptation des activités de contrôle.

Il est irréaliste d'espérer identifier et traiter tous les risques de fraude et de corruption. Les critères de risque doivent être définis de manière à permettre à une organisation de comprendre pleinement un problème et de mettre en place des mesures d'atténuation (Fountain, 2015^[15]). Les critères de risque permettent aux cadres de décider s'ils doivent accepter, éviter, réduire ou partager le risque. Si les mesures de contrôle sont efficaces pour maintenir le risque au niveau ou en dessous du seuil fixé par les critères de risque (par exemple, les processus où les risques de fraude interne sont inférieurs à une valeur financière donnée), alors l'acceptation du risque résiduel pourrait être la ligne de conduite la plus efficace en termes de ressources. S'il est établi que les activités de contrôle ne parviennent pas à réduire les risques à un niveau acceptable, les gestionnaires doivent alors éviter, réduire ou partager le risque.

Éviter ce risque équivaut à mettre un terme à la politique ou aux opérations qui y sont liées. Par exemple, une institution peut décider d'interdire à ses employés d'accepter de petits cadeaux de la part de partenaires de projets, ou mettre fin à sa relation avec un fournisseur à haut risque, ce qui permet d'éliminer complètement le risque. Certains risques sont inévitables, comme le risque de demandes de congés falsifiées ou le risque de demandes frauduleuses de services publics. La réduction de ces risques implique l'adaptation des procédures et des activités de contrôle afin de réduire leur probabilité et leur impact. Enfin, le partage du risque est plus courant dans le contexte des entreprises, mais il peut également être employé dans le secteur public. Il s'agit généralement de prendre des mesures pour transférer le risque à un tiers, comme une compagnie d'assurance, qui peut couvrir les pertes en cas de réalisation du risque.

Les matrices de risques, les registres de risques ou de simples tableaux Excel peuvent être des outils utiles pour documenter les résultats des évaluations de risques, ainsi que pour évaluer les liens entre les risques et les mesures de contrôle. Par exemple, le graphique 10.2, adapté du modèle d'évaluation des risques de fraude de l'Université nationale d'Australie (2017), illustre une façon de classer les notes de risque et de communiquer les actions requises, ainsi que les rôles et responsabilités des propriétaires de risques. Quelle que soit la manière dont ils sont documentés, les résultats des évaluations des risques doivent refléter le niveau de risque acceptable sur la base de critères prédéterminés. Les cartes de risques de type « cartes de chaleur »⁸ ou d'autres outils permettant de noter la probabilité et l'impact des risques, sans toutefois indiquer le niveau de gestion de risques jugé acceptable par l'administration, n'ont que peu d'intérêt pour la prise de décisions ou l'adaptation de mesures d'atténuation.

Graphique 10.2. Exemple de catégories de critères de risque

| Évaluation des risques | Tolérance au risque | Niveau de responsabilité | Action requise |
|----------------------------|---------------------|---|--|
| Extrême (16-20) | Intolérable | Haut responsable | Faire remonter immédiatement aux hauts responsables et parties prenantes concernées avec un plan de traitement détaillé. Adapter les contrôles, ce qui peut inclure le renforcement des mesures existantes et l'ajout de nouvelles mesures. Assurer un suivi des risques et des contrôles de façon continue. |
| Élevé (11-15) | Intolérable | Directeur de programme ou chef d'équipe | Faire remonter immédiatement au cadre responsable et aux parties prenantes concernées avec un plan de traitement détaillé. Des activités de contrôles supplémentaires sont susceptibles d'être nécessaires, tant en termes de contrôles des comportements que de contrôles traditionnels. Assurer un suivi des risques et des contrôles de façon continue. |
| Modéré (6-10) | Acceptable | Directeur de programme ou chef d'équipe | Faire remonter immédiatement au cadre responsable avec un plan de traitement détaillé. Accroître, maintenir ou réduire les contrôles selon le score et les tendances dans l'environnement de risques. Assurer un suivi régulier des risques et des contrôles. |
| Faible (1-5) | Acceptable | Chargé de programme ou chargé de projet | Aucun effort de gestion n'est nécessaire. Réduire les contrôles s'ils sont considérés comme trop rigoureux et peu proportionnés aux risques. Assurer un suivi périodique des risques et des contrôles. |

Source : Adapté de (Université nationale australienne, 2017^[16]).

Les matrices de risque sont l'un des nombreux outils permettant un classement relatif des risques. Une organisation peut également utiliser des classements absolus, selon lesquels elle classe les risques par ordre de priorité en fonction de leurs scores numériques. Quelle que soit l'approche, les organisations doivent être conscientes des biais qui peuvent affecter le processus de notation de l'évaluation des risques, et mettre en place des processus de contrôle qualité tout au long du processus d'évaluation des risques lui-même. En effet, les cadres peuvent être incités à minimiser la perception que les activités qu'ils supervisent sont vulnérables aux risques de corruption et de fraude. Ils peuvent également exagérer les risques pour justifier des investissements plus importants dans des activités de contrôle, des outils, une formation et d'autres ressources. Les processus de validation intégrés à l'évaluation des risques peuvent contribuer à minimiser l'influence de cette partialité.

La documentation et la communication des résultats de l'évaluation des risques varieront selon les organisations ; toutefois, certaines considérations sont communes, quel que soit le contexte. Premièrement, les registres des risques, ou autres outils similaires, peuvent être utiles pour garantir l'aptitude d'une organisation à suivre les risques dans le temps, à améliorer le processus d'évaluation des risques et à renforcer les stratégies d'intégrité. Les tableaux de bord en ligne qui offrent une représentation visuelle et animée des risques peuvent également être de puissants outils pour faciliter la prise de décision en ce qui concerne les mesures d'atténuation. Deuxièmement, si une évaluation détaillée peut constituer un outil utile pour les gestionnaires et les auditeurs, dans le contexte des évaluations des risques liés à l'intégrité, elle peut également consolider des informations sensibles sur les vulnérabilités institutionnelles à la fraude et à la corruption. Dans le cadre du processus de planification de l'évaluation des risques, les

organisations peuvent envisager et communiquer explicitement les mesures de contrôle sur le processus lui-même, notamment les politiques et procédures de sécurité de l'information, l'anonymat des parties prenantes et l'utilisation des résultats. Cela peut contribuer à accroître le niveau de confort des personnes concernées et promouvoir un engagement actif dans le processus d'évaluation des risques.

10.2.3. Suivi et évaluation de la gestion des risques liés à l'intégrité

Le processus de suivi et d'évaluation est un élément clé d'un cadre global de gestion des risques qui peut aider les organisations à évaluer les politiques et les pratiques de gestion des risques liés à l'intégrité, et à y apporter les changements nécessaires. Cette activité peut être effectuée au sein du gouvernement, en se focalisant sur des questions systémiques, ou au sein d'un organe du secteur public pour améliorer la gestion des risques institutionnels.

Suivi et évaluation systémiques

L'évaluation des normes, des politiques et des procédures de contrôle interne et de gestion des risques de l'administration est une fonction essentielle pour les organisations investies de responsabilités à l'échelle du gouvernement. Ces évaluations sont souvent réalisées par des institutions d'audit interne et externe, des organes de lutte contre la corruption et des organes de réglementation, mais les institutions qui pilotent le processus peuvent varier d'un pays à l'autre. Des évaluations externes indépendantes et complètes évaluent les caractéristiques essentielles des politiques de contrôle interne et de gestion des risques, notamment la mesure dans laquelle les normes, politiques et procédures traitent des risques liés à l'intégrité, ainsi que l'harmonisation des politiques et la clarté des rôles et responsabilités dans l'environnement de contrôle pour la gestion des risques liés à l'intégrité. Par exemple, la Cour des comptes autrichienne (ACA) entreprend des audits des systèmes de prévention de la corruption des entités, qui incluent une évaluation de l'existence ou non de dispositions suffisantes pour atténuer les risques liés à l'intégrité. Ces examens peuvent révéler des lacunes à l'échelle du système, ce qui permet au gouvernement d'améliorer les cadres de contrôle interne et de gestion des risques grâce à une approche coordonnée à l'échelle du gouvernement.

Suivi et retour d'information spécifiques à l'organisation

Les changements opérationnels, réglementaires, technologiques et de nombreux autres changements peuvent influencer l'efficacité des mesures de contrôle de la fraude et de la corruption d'une organisation pour faire face aux risques. Par conséquent, les différentes mesures de contrôle interne, les activités de gestion des risques et le système de contrôle interne dans son ensemble devraient faire l'objet d'une surveillance régulière pour garantir un fonctionnement correct du cadre et des mesures de contrôle optimales. En ce sens, les activités de contrôle permettent aux organisations d'améliorer constamment les processus de gestion des risques et de contrôle : si les activités de contrôle révèlent des lacunes, les dirigeants de l'organisation peuvent superviser l'amélioration et la correction de ces lacunes en temps utile (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016^[7]). Dans le contexte de l'intégrité publique, un suivi actif du cadre de contrôle interne et de gestion des risques peut contribuer à améliorer la prévention et la détection des cas potentiels ou suspectés de fraude, de corruption ou d'abus.

Conformément à la législation ou aux politiques en vigueur, les organisations individuelles peuvent déterminer la manière dont les activités de contrôle sont menées et leur fréquence. Les évaluations continues sont des processus de routine qui permettent de suivre les activités de contrôle en temps réel, tandis que des évaluations distinctes peuvent être effectuées périodiquement par des auditeurs internes ou des parties externes. Les informations recueillies à partir des registres des risques concernant les systèmes de fraude et de corruption connus et les zones à haut risque peuvent servir de base à des activités de contrôle ciblées en appliquant une approche d'évaluation basée sur les risques.

Les institutions devraient explicitement définir les activités de contrôle et d'évaluation dans leur politique de gestion des risques liés à l'intégrité, y compris les rôles et les responsabilités. Par exemple, aux Pays-Bas, le Bureau pour la promotion de l'intégrité du secteur public (BIOS), le Bureau de l'intégrité de la municipalité d'Amsterdam et la Cour des comptes des Pays-Bas ont développé conjointement le programme IntoSAINT. Cet outil d'auto-évaluation de l'intégrité permet aux organes du secteur public d'évaluer leur vulnérabilité et leur résistance aux violations de l'intégrité, et fournit des recommandations sur la manière d'améliorer la gestion de l'intégrité. Les participants à IntoSAINT sélectionnent les processus les plus vulnérables sur la base d'un inventaire des processus primaires et de soutien de l'organisation évaluée, en identifiant les risques liés à l'intégrité les plus importants parmi ceux sélectionnés. Ces mesures sont associées à une évaluation des facteurs culturels – comme la sensibilisation et le rôle de l'administration – et de l'adéquation des mesures du système, c'est-à-dire des mesures destinées à ancrer et à consolider les politiques d'intégrité. Les résultats, qui se présentent sous la forme d'un rapport, fournissent des indications sur le fonctionnement du système d'intégrité existant. Les résultats peuvent être utilisés par les entités pour actualiser leurs politiques d'intégrité ou comme point de départ pour l'application d'autres mesures d'analyse de risque plus approfondies. La Pologne, qui a reconnu l'utilité de cet outil, a développé une auto-évaluation de l'intégrité similaire qui est distribuée aux ministères concernés.

Un autre exemple montre comment la politique de contrôle de la fraude et de la corruption du ministère de la Justice et du procureur général (DJAG) du Queensland, en Australie, attribue à un agent de contrôle de la fraude (Fraud control officer - FCO) (placé dans l'unité de gouvernance d'entreprise du ministère) la responsabilité d'améliorer activement le cadre du ministère en matière de risque de fraude et de corruption. Le FCO préside le groupe opérationnel sur le risque de fraude qui, entre autres responsabilités, surveille le cadre en supervisant les examens des politiques, les questions liées à l'audit, les plaintes, la formation et la conformité, et veille à ce que le cadre de contrôle de la fraude et de la corruption fasse l'objet d'un examen tous les deux ans ou plus fréquemment si nécessaire (Ministère de la Justice et Procureur général, 2017^[17]).

10.2.4. Des procédures cohérentes et réactives dans le cadre du contrôle interne et de la gestion des risques

Le contrôle interne au sein des organes du secteur public doit comporter des procédures explicites pour répondre aux suspicions de violation de la loi, des procédures ou de manquements à l'intégrité. Bien que les mesures nécessaires puissent varier d'un organe à l'autre selon la taille, la fonction et les modalités de gouvernance, le gouvernement peut jouer un rôle essentiel dans la coordination des rapports et des réponses aux violations présumées de l'intégrité dans les organes du secteur public.

Garantir la cohérence de la réponse des organes aux manquements à l'intégrité

Un organe central peut établir des protocoles et des mécanismes normalisés pour signaler les violations présumées de l'intégrité et y répondre. Cette approche peut garantir que tous les organes du secteur public bénéficient des dispositions suffisantes pour répondre à la corruption et aux violations de l'intégrité dans le cadre de leur stratégie globale d'intégrité. Elle réduit également les doubles emplois et minimise les lacunes concernant le cadre de contrôle interne et de gestion des risques au sein des organes du secteur public. Le CdG ou un autre organe responsable peut veiller à ce que des procédures et des critères communs soient utilisés afin que les employés de l'ensemble de l'administration et le grand public puissent signaler des soupçons de violations sans crainte de représailles. Par exemple, le CdG peut élaborer des dispositions exigeant que les organes du secteur public établissent des lignes de communication séparées, comme des lignes téléphoniques dédiées. Des canaux de signalement clairs et l'existence de mécanismes de signalement cohérents sont des éléments clés d'un système de contrôle interne efficace.

Réagir aux manquements à l'intégrité au sein d'un organe

Si les politiques et les orientations fournies par le CdG favorisent la cohérence, elles ne reflètent pas toujours le contexte institutionnel de tous les organes du secteur public. En tant que tels, des mécanismes explicites peuvent aider ces organes à répondre à d'éventuels manquements à l'intégrité ou infractions légales.

Les employés sont le principal moyen de détecter ces éventuels manquements à l'intégrité ou les infractions. Les organes du secteur public peuvent créer une culture dans laquelle les employés se sentent en sécurité pour se manifester s'ils ont connaissance de manquements présumés à l'intégrité (pour en savoir plus, voir le chapitre 9). Des canaux de signalement internes et externes clairs devraient être mis en place pour les agents publics, et ces derniers devraient bénéficier d'une protection suffisante lorsqu'ils signalent des activités présumées de corruption ou de fraude. Des politiques devraient être mises en place au sein de l'organisation, pour préciser les procédures à suivre lorsqu'un employé signale un manquement présumé, et les options qui lui sont offertes. Les membres du personnel peuvent signaler les soupçons d'infraction à leurs supérieurs hiérarchiques, au personnel des ressources humaines, à l'unité d'audit interne de l'organe ou à d'autres membres du personnel désignés. De nombreux organes du secteur public ont mis en place des lignes d'assistance téléphonique pour faciliter le signalement anonyme. Quelle que soit la forme, une communication claire sur les modalités de signalement des préoccupations facilite la mise en œuvre des mécanismes de signalement.

Lorsque des soupçons de fraude ou de corruption ont été identifiés au sein d'un organe, des processus doivent être mis en place pour déclencher une réponse appropriée. Ces processus dépendront de la nature et de la gravité du comportement allégué. Par exemple, les plaintes mineures pourraient être traitées par l'administration alors que les cas plus graves, notamment si le comportement présumé peut constituer une infraction pénale, pourraient justifier une enquête approfondie. Les objectifs de toute enquête doivent être explicitement définis dans la politique d'intégrité, et ces objectifs doivent être respectés tout au long de l'enquête interne. En outre, la conformité des enquêtes à la législation en vigueur (en matière pénale et d'emploi) et avec les procédures d'enquête doit être garantie.

Une fois qu'une enquête a été entreprise, les conclusions doivent être transmises à l'administration. Les organes doivent ensuite déterminer les mesures à prendre en fonction des résultats. Si un cas de fraude ou de corruption est avéré, les mesures correctives peuvent aller de l'action disciplinaire au renvoi au pénal. Dans le cas de renvois au pénal, toute obligation de signalement externe doit être énoncée dans la politique d'intégrité de l'organisation. En outre, l'administration peut adopter une approche fondée sur les « enseignements tirés » des cas de fraude et de corruption à la suite d'une enquête.

10.2.5. Une fonction d'audit interne qui fournit une garantie et des conseils indépendants et objectifs pour renforcer le contrôle interne et la gestion des risques liés à l'intégrité

La valeur ajoutée de l'audit interne

La fonction d'audit interne examine la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne, des procédures, des dispositifs de gouvernance, des processus de gestion des risques et de la performance des opérations des organes du secteur public (Institut des auditeurs internes, 2016^[18]). Le rôle de l'audit interne devrait donc s'étendre au-delà des approches axées sur la conformité et fondées sur des règles, et inclure l'évaluation des mesures de contrôle. Cette vision contemporaine de l'audit interne saisit la valeur plus large que la fonction peut apporter à une organisation. L'audit interne peut contribuer non seulement à la réalisation des objectifs financiers et au contrôle des ressources, mais également à l'amélioration de la prise de décision et de la gestion des risques, appuyant en cela les objectifs stratégiques et opérationnels globaux.

Les auditeurs internes des organes du secteur public jouent un rôle important en fournissant des évaluations indépendantes et objectives pour déterminer si les ressources publiques sont gérées efficacement pour atteindre les résultats escomptés. Leurs connaissances et leurs preuves objectives et fondées sur des valeurs peuvent aider les organes du secteur public à mieux gérer et évaluer les risques liés à l'intégrité. Les auditeurs sont censés évaluer le potentiel de fraude et la manière dont l'organisation gère ce risque (Institut des auditeurs internes, 2016^[18]). Dans la pratique, cela implique l'identification des facteurs des risques liés à l'intégrité dans le cadre du travail d'audit interne et l'évaluation de ces risques pour déterminer s'ils sont gérés efficacement, même si l'organe du secteur public ne dispose pas de programmes officiels de gestion des risques liés à l'intégrité. Par exemple, les auditeurs internes peuvent signaler les domaines à haut risque de violations en matière d'intégrité comme les relations avec des tiers, les activités externalisées ou les marchés publics. Les recommandations d'audit visant à améliorer l'environnement de contrôle dans ces domaines opérationnels à haut risque peuvent stimuler les efforts de l'organisation pour prévenir et détecter la fraude et la corruption.

Toutefois, les auditeurs internes ne sont pas censés être des enquêteurs. En fait, les mêmes normes reconnaissent que si les auditeurs internes doivent avoir des connaissances suffisantes pour évaluer les facteurs de risque de fraude et la gestion des risques de fraude au sein de l'organisation, il ne sont néanmoins pas tenus d'avoir les connaissances ou l'expertise nécessaires pour assumer un rôle d'investigation. Le rôle de l'audit interne en ce qui concerne les enquêtes sur les soupçons de manquements à l'intégrité dépend d'un certain nombre de facteurs, comme la structure de l'organisation et la disponibilité des ressources. Par exemple, l'Agence d'audit interne du gouvernement (GIAA) au Royaume-Uni offre une ligne de service distincte qui conseille les organes du secteur public sur les stratégies de lutte contre la fraude et sur la manière d'enquêter sur les soupçons de fraude interne ou de fraude à l'égard des fournisseurs. Ce service spécialisé vient s'ajouter aux activités d'audit et d'assurance internes de base fournis par le GIAA. Dans son rapport annuel pour 2018-2019, le GIAA a indiqué que le travail de l'unité de lutte contre la fraude et d'enquêtes a permis de détecter 1 million de livres sterling de fraude et d'éviter 1 million de livres sterling de pertes supplémentaires dans les organes du secteur public qui ont fait appel à ses services.

Les auditeurs internes doivent également évaluer l'efficacité des objectifs et des activités de l'organisation en matière d'éthique, ainsi que les processus de promotion de l'éthique et des valeurs. Il peut s'agir, par exemple, d'évaluer l'efficacité de la structure de gouvernance pour favoriser une culture d'intégrité ou d'auditer les processus de traitement des signalements. Des évaluations périodiques, basées sur les risques, de ces facteurs de risque d'intégrité effectuées par l'audit interne peuvent révéler les domaines les plus exposés aux manquements à l'intégrité, ce qui permet à l'administration de prendre rapidement des mesures correctives. L'Agence française anticorruption (AFA) a noté dans son enquête de 2018 sur la prévention de la corruption dans les collectivités locales que, dans certains organes du secteur public, les activités de prévention de la corruption sont explicitement incluses dans le mandat de la fonction d'audit interne.

Outre leur contribution à l'évaluation des facteurs de risque liés à l'intégrité, les auditeurs internes peuvent jouer un rôle essentiel en évaluant si les mesures de contrôle internes visant à gérer les risques liés à l'intégrité fonctionnent de manière efficace et efficiente, et en identifiant les domaines à améliorer. Cela peut prendre la forme d'un audit ou d'une évaluation de l'efficacité des composantes de la gestion des risques liés à l'intégrité, comme les programmes de lutte contre la corruption, ou d'une évaluation de la manière dont les composantes fonctionnent ensemble. La sélection d'audit basée sur le risque peut aider les auditeurs internes à déterminer la meilleure façon d'identifier les risques les plus pertinents pour les objectifs de l'organisation, et à prendre des décisions sur ce qu'il convient d'auditer en fonction de critères de risque prédéterminés. Cette approche, contrairement aux approches cycliques ou fondées sur les incidents, peut aider les auditeurs à éviter les pièges des approches axées sur la conformité et à surcharger les gestionnaires avec des audits et des mesures de contrôle.

Les résultats de l'activité d'audit interne peuvent donc aider les cadres à aligner les processus et les mesures de contrôle de gestion des risques liés à l'intégrité sur les objectifs organisationnels, de sorte que ces processus contribuent à faire progresser les objectifs stratégiques et à éclairer la prise de décision. Un certain nombre de cadres et de conseils gratuits et payants sont disponibles en ligne pour aider les auditeurs internes à évaluer les programmes d'intégrité ou de lutte contre la fraude. En général, les cadres et les orientations fournissent des indications pour les recommandations visant à améliorer à la fois les mesures de contrôle « dures » (c'est-à-dire les politiques, les procédures, la structure, etc.) et, de plus en plus, les mesures de contrôle « douces » (par exemple la culture, le comportement de l'administration, le ton au sommet), tout en reconnaissant la nécessité pour les auditeurs de prendre en compte le comportement, la motivation et les attitudes des personnes.

Les auditeurs internes peuvent jouer d'autres rôles essentiels pour promouvoir l'intégrité au sein d'un organe du secteur public. Par exemple, ils peuvent apporter une vision indépendante et objective des risques, internes et externes, pour la stratégie, l'exploitation et la réputation afin d'affiner les évaluations des risques par l'administration elle-même. En outre, la fonction d'audit interne peut être une alliée pour l'administration afin de promouvoir une culture d'intégrité. Cela comprend la participation à la sensibilisation aux risques, le renforcement des capacités (par exemple, par des formations et des ateliers), et la contribution à des messages fondés sur des valeurs concernant l'intégrité et la bonne gouvernance.

Tracer une frontière entre l'audit interne et la gestion des risques

Il est essentiel que les auditeurs internes maintiennent leur indépendance par rapport aux autres lignes de défense, qui comprennent les cadres (première ligne) et les gestionnaires de risques (deuxième ligne). Ces lignes sont souvent floues lorsqu'il s'agit de la gestion des risques liés à l'intégrité, en partie à cause des normes susmentionnées qui définissent explicitement un rôle pour l'audit interne dans l'évaluation des risques liés à l'intégrité. Toutefois, les organisations doivent veiller à ce que l'audit interne n'assume pas toutes les responsabilités relatives à la gestion des risques liés à l'intégrité. Les gestionnaires de « deuxième ligne » au sein de fonctions comme le contrôle financier, l'assurance qualité, la conformité et les unités d'inspection ont également un rôle essentiel à jouer. Par exemple, les progrès des techniques d'analyse comme les logiciels d'exploration et de couplage des données peuvent permettre aux gestionnaires des risques de surveiller les transactions financières inhabituelles qui pourraient révéler une violation en matière d'intégrité. Le tableau 10.2 suggère des moyens pour délimiter les rôles et responsabilités spécifiques des auditeurs internes afin d'éviter les doubles emplois ou les chevauchements avec d'autres lignes de défense.

Tableau 10.2. Le rôle d'un auditeur interne dans la gestion des risques liés à l'intégrité

| | |
|---|--|
| <i>Principaux rôles de l'audit interne</i> | Fournir une assurance indépendante de l'efficacité et de l'efficience des processus de gestion des risques |
| | Évaluer les processus de gestion des risques |
| | Évaluer le signalement des principaux risques |
| | Examiner la gestion des principaux risques |
| | Formuler des recommandations pour améliorer la gestion des risques |
| <i>Rôles d'audit interne légitimes avec des garanties</i> | Faciliter l'identification et l'évaluation des risques |
| | Encadrer la gestion de la réponse aux risques |
| | Consolider les rapports sur les risques |
| | Développer et mettre à jour le cadre de gestion des risques |
| | Défendre les pratiques de gestion des risques |
| <i>Rôles que l'audit interne ne devrait pas prendre en charge</i> | Fixer des critères de risque |
| | Imposer des processus de gestion des risques |
| | Évaluer des risques pour les gestionnaires |
| | Décider de la manière d'atténuer les risques ou d'y répondre |
| | Mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques pour l'administration |

Source : Adapté de (Institut des auditeurs internes, 2009^[19]).

Le rôle spécifique que la fonction d'audit interne jouera en matière de gestion des risques, ou plus généralement en matière de prévention de la fraude et de la corruption, est spécifique au contexte. Le tableau 10.2 offre quelques directives relatives aux normes et aux bonnes pratiques ; cependant, dans certains pays, les lois ou les politiques offrent peu d'indications spécifiques sur le rôle de l'audit interne, ou au pire définissent un rôle qui semble en contradiction avec les normes et les bonnes pratiques internationales. Il est possible d'y remédier dans une certaine mesure au niveau institutionnel. Le rôle de l'audit interne en matière de prévention de la fraude et de la corruption, ou de gestion des risques liés à l'intégrité, doit être explicitement défini dans les politiques ou dans les documents et orientations stratégiques pertinents, comme une charte d'audit. Ce document d'orientation peut définir explicitement le rôle de l'audit interne en matière de prévention et de détection de la fraude et de la corruption, y compris l'évaluation de la gestion des risques liés à l'intégrité, la sensibilisation, les enquêtes et les rapports à l'encadrement supérieur. Comme son mandat couvre généralement les processus et les procédures de l'organisation dans son ensemble, l'audit interne est bien placé pour fournir un rapport consolidé sur la gestion des risques liés à l'intégrité au niveau institutionnel.

Les fonctions d'audit interne des organes du secteur public disposent souvent d'effectifs peu nombreux et de ressources limitées ; une coordination avec d'autres fournisseurs d'assurance sur la gestion des risques liés à l'intégrité est donc vitale. Les auditeurs peuvent s'appuyer sur le travail des fonctions de « deuxième ligne » comme les contrôleurs financiers ou les unités d'inspection, ainsi que sur celui des institutions supérieures de contrôle, des régulateurs et des médiateurs ou équivalents qui jouent également un rôle dans l'évaluation de l'efficacité des pratiques en matière de risques liés à l'intégrité. Cela peut impliquer un partage des connaissances sur une base informelle, une coordination du calendrier des activités pour minimiser l'impact sur le domaine examiné, ou des critères formels de confiance dans le travail de chacun. Au niveau gouvernemental, une approche coordonnée de la communication des informations sur la gestion des risques liés à l'intégrité peut contribuer à décloisonner les organes du secteur public, à assurer la cohérence des mesures d'atténuation des risques et à améliorer la gouvernance des risques liés à l'intégrité en général.

10.3. Défis

Les défis auxquels sont confrontés les gouvernements et les organes du secteur public diffèrent dans une certaine mesure lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des cadres de contrôle interne et de gestion des risques liés à l'intégrité. Les gouvernements sont à des stades de maturité différents à cet égard, et rencontrent donc des problèmes différents. Toutefois, il existe des défis communs à tous les pays. Cette section offre un aperçu de certaines des difficultés auxquelles les pays sont confrontés et des moyens qu'ils peuvent mettre en œuvre pour les surmonter, afin de mieux garantir l'intégrité. Les domaines d'intervention sont les suivants :

- combler les lacunes de mise en œuvre en s'affranchissant des approches de gestion des risques fondées sur le principe de vérification
- veiller à ce que les évaluations et les mesures de contrôle des risques s'adaptent à l'évolution de l'environnement en matière de risques
- coordonner efficacement les services répressifs et les organes d'enquête pour renforcer les boucles de rétroaction et améliorer l'évaluation des risques.

10.3.1. Comblent les lacunes de mise en œuvre en s'affranchissant des approches de gestion des risques fondées sur le principe de vérification

Une approche systématique – dans laquelle la gestion des risques est explicitement liée aux objectifs organisationnels, intégrée dans les processus existants et effectuée de façon routinière – est vitale pour une gouvernance efficace des risques liés à l'intégrité dans le secteur public. Elle nécessite un fondement législatif solide accompagné de normes et de politiques qui constituent la base du contrôle interne et de la gestion des risques. Si de nombreux pays ont mis en place de telles dispositions, des lacunes persistent souvent dans la manière dont les gouvernements et les organes du secteur public mettent en œuvre les processus de gestion des risques. Par exemple, certains ont tendance à considérer les évaluations des risques comme un exercice de vérification de la conformité ou du contrôle, et, à ce titre, les effectuent sur une base ad hoc. En outre, l'encadrement supérieur et les autres employés peuvent percevoir la gestion des risques liés à l'intégrité comme une fonction qui dépasse leur rôle, s'en remettant plutôt aux auditeurs internes. Pour surmonter ces défis et renforcer les pratiques de contrôle interne et de gestion des risques au sein des entités du secteur public, les gouvernements peuvent prendre les mesures suivantes :

- *Attribuer des responsabilités explicites* – Les politiques d'intégrité peuvent attribuer des responsabilités en matière de gestion des risques de corruption, ou ces dispositions peuvent être incluses dans les politiques existantes de gestion des risques dans le cadre de l'environnement de contrôle. Conformément aux normes et modèles internationaux (par exemple, les trois lignes de défense de l'Institut des auditeurs internes), l'administration devrait être responsable de l'identification et de la gestion des risques, mais chaque employé contribue à l'efficacité de la gestion des risques au sein d'une entité. Outre les fonctions de gestion des risques, les cadres sont responsables de la gestion quotidienne des risques de fraude et de corruption – ce qui inclut la mise en place et le fonctionnement des mesures de contrôle internes – et, plus généralement, de la prévention et de la détection des risques de fraude et de corruption.
- *Renforcer les capacités par la formation* – Des programmes de formation formalisés, réguliers et continus permettent de développer les compétences et les capacités en matière de gestion des risques. Si les ressources sont limitées, les priorités en matière de formation devraient principalement cibler le personnel directement chargé d'identifier et d'atténuer les risques de fraude et de corruption. Les formateurs peuvent utiliser des enquêtes auprès des employés, des normes reconnues au niveau international et des groupes de consultation pour identifier les besoins de formation. En outre, des évaluations régulières de la formation permettent de s'assurer

que les formations du personnel prennent en considération les risques particuliers de fraude et de corruption qui se produisent dans différentes entités. Pour en savoir plus, voir le chapitre 8.

10.3.2. Veiller à ce que les évaluations et les mesures de contrôle des risques s'adaptent à l'évolution de l'environnement en matière de risques

Les risques systémiques en matière d'intégrité s'épanouissent au sein des entités qui ne procèdent pas régulièrement à des évaluations, car les activités de contrôle peuvent devenir inefficaces dans un environnement dynamique. Les mécanismes de corruption et de fraude sont en évolution constante, souvent en réponse à des changements affectant les mesures de contrôle. En outre, dans les cas les plus flagrants, un effort ponctuel de gestion et d'évaluation des risques liés à l'intégrité peut être entrepris lorsque des cadres neutralisent les mesures de contrôle et les outils de détection. Il est donc essentiel que les politiques et les cadres d'évaluation des risques liés à l'intégrité prévoient une évaluation à intervalles réguliers afin de fournir une image complète et à jour du profil de risque de l'organisation, ainsi que de l'efficacité des mesures de contrôle.

Les organisations du secteur public doivent surveiller et tester certaines mesures de contrôle, en particulier dans les domaines où les risques sont plus élevés, afin de vérifier qu'elles fonctionnent efficacement et sont proportionnelles aux risques identifiés. Étant donné que les mesures d'atténuation des risques impliquent plusieurs personnes et services différents, une communication explicite sur la manière d'évaluer l'efficacité des mesures de contrôle dans les procédures et les orientations pertinentes s'avère nécessaire. L'évaluation de la qualité des mesures de contrôle fournit des preuves de leur efficacité en matière d'atténuation des risques et devrait être communiquée à tous les responsables de risques.

10.3.3. Coordonner efficacement les services répressifs et les organes d'enquête pour renforcer les boucles de rétroaction et améliorer l'évaluation des risques

Dans les organisations du secteur public, la coordination entre les différents services et ministères est essentielle pour assurer le renvoi des cas de fraude et de corruption présumés aux services de répression et autres organes concernés. Cependant, les organisations rencontrent souvent des difficultés pour assurer le suivi auprès des autorités concernant l'issue des incidents de fraude et de corruption signalés. Le manque de communication autour des affaires ayant fait l'objet de poursuites représente un défi important pour les entités lorsqu'elles évaluent leurs mesures de contrôle et prennent des mesures correctives.

L'amélioration des boucles de rétroaction concernant les poursuites et les corrections peut améliorer l'évaluation des risques, renforcer la dissuasion de la fraude et de la corruption et permettre aux organisations de s'attaquer plus efficacement aux lacunes de leurs dispositifs de contrôle, réduisant ainsi le risque que des incidents similaires se produisent à l'avenir. Un moyen d'y parvenir consiste à mettre en place des ateliers d'échange d'informations avec la participation des services de répression et des organes d'enquête, afin d'aider les organisations à identifier les tendances, les modèles et les modes opératoires en matière de fraude et de corruption.

Références

- Bureau de la gestion et du budget fédéraux (2016), *OMB Circular No. A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk*, [5]
<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf>.
- Bureau gouvernemental des comptes (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, [4]
<https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf>.
- Bureau gouvernemental des comptes (2014), *Standards for Internal Control in the Federal Government*, [3]
<https://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>.
- Commission européenne (2015), *Public Internal Control Systems in the European Union*, [6]
<https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2016), *Fraud Risk Management Guide*, [7]
<https://www.coso.org/Pages/Purchase-Guide.aspx> (consulté le 17 février 2020).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013), *Internal Control - Integrated Framework*, [2]
<https://www.coso.org/Pages/ic.aspx> (consulté le 17 février 2020).
- Crime and Corruption Commission (2018), *Fraud and Corruption Control - Best Practice Guide*, [9]
<https://www.ccc.qld.gov.au/publications/fraud-and-corruption-control-best-practice-guide>
 (consulté le 17 février 2020).
- Fountain, L. (2015), *Raise the Red Flag: An Internal Auditor's Guide to Detect and Prevent Fraud*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [15]
- Institut des auditeurs internes (2016), *International Professional Practices Framework (IPPF) – Standards and Guidance*, [18]
<https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>.
- Institut des auditeurs internes (2009), *The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management*, [19]
<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf>.
- Irish Health Service Executive (2018), *Risk Management Support Tools*, [11]
<https://www.hse.ie/eng/about/qavd/riskmanagement/risk-management-documentation/risk%20management%20support%20tools%20.html> (consulté le 17 février 2020).
- Ministère de la Justice estonien (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, [8]
<https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/anti-corruption-strategy-2013-2020>
 (consulté le 24 janvier 2020).
- Ministère de la Justice et Procureur général (2017), *Fraud and corruption control policy*, [17]
https://www.justice.qld.gov.au/data/assets/pdf_file/0020/534350/fraud-and-corruption-control-policy.pdf.
- National Audit Office (2011), *Managing risks in government*, [13]
<https://www.nao.org.uk/report/managing-risks-in-government/> (consulté le 17 février 2020).

- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- OCDE (2015), *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>. [12]
- Organisation internationale de la normalisation (2018), *ISO 31000:2018, Risk Management - Guidelines*, <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. [10]
- Université nationale australienne (2017), *Fraud Risk Assessment Template*, <https://services.anu.edu.au/planning-governance/risk-audit/fraud-prevention-and-control> (consulté le 17 février 2020). [16]
- Wright Jr., R. (2013), *The Internal Auditors' Guide to Risk Assessment*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [14]

Notes

¹ L'environnement de contrôle est constitué d'un ensemble de normes, de processus et de structures qui constituent la base du contrôle interne dans une organisation.

² Dans le modèle des trois lignes de défense, la première ligne de défense comprend les cadres opérationnels qui s'approprient et gèrent les risques. La deuxième ligne de défense comprend les fonctions de supervision des risques, généralement des fonctions de gestion des risques et de conformité. La troisième ligne de défense comprend les fonctions d'audit interne qui fournissent une assurance indépendante de l'efficacité des processus de gestion des risques.

³ Les risques inhérents sont des risques évalués en l'absence de mesures de contrôle, c'est-à-dire avant l'application des mesures de contrôle.

⁴ Le risque résiduel est le niveau de risque restant après application des mesures d'atténuation.

⁵ Les risques stratégiques sont la probabilité qu'il se produise un événement susceptible d'affecter la capacité d'une organisation à atteindre les objectifs escomptés. Les risques opérationnels sont la probabilité que se produise un événement qui affectera la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs et à produire des résultats. Les risques pour la réputation font référence au potentiel de publicité négative, de perception publique ou d'événements incontrôlables ayant un impact négatif sur la réputation d'une organisation.

⁶ Les facteurs de risque sont des caractéristiques de l'environnement, des politiques, des procédures ou des activités d'une organisation qui sont associées à un risque élevé.

⁷ La tolérance aux risques correspond au niveau de risque que les gestionnaires sont prêts à accepter après avoir mis en œuvre des activités de contrôle. La définition de la tolérance aux risques permet de guider les agents publics dans leurs décisions d'accepter, de réduire, d'éviter ou de partager les risques.

⁸ Une carte thermique est une représentation des évaluations quantitatives et qualitatives de la probabilité d'occurrence d'un risque et de son impact sur l'organisation si ce risque particulier venait à se produire.

11 Sanction

Ce chapitre constitue un commentaire sur le principe de sanction figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment les mécanismes de répression favorisent une redevabilité efficace, dissuadent les comportements répréhensibles et garantissent le respect des normes d'intégrité publique. Soutenues par des mécanismes de coopération et d'échange d'informations à tous les niveaux, l'équité, l'objectivité et l'opportunité sont considérées comme les principaux moteurs d'une répression efficace et transparente. En outre, le chapitre aborde cinq défis couramment rencontrés en matière de répression : l'indépendance, la longueur des procédures, la complexité des procédures, la fragmentation de la collecte des données relatives à l'application et la diffusion des données relatives à l'application.

11.1. Pourquoi la sanction ?

Des systèmes d'intégrité publique cohérents et complets comprennent des piliers non seulement pour définir, soutenir et contrôler l'intégrité, mais aussi pour appliquer les règles et les normes d'intégrité. Les mécanismes de répression sont les « dents » nécessaires au système d'intégrité publique de tout pays, et constituent le principal moyen par lequel les sociétés peuvent garantir la conformité et dissuader les comportements répréhensibles. S'ils sont mis en œuvre de manière équitable, coordonnée, transparente et en temps utile, les mécanismes de répression peuvent promouvoir la confiance dans le système d'intégrité publique du gouvernement, ce qui permet de renforcer sa légitimité au fil du temps et contribue à inculquer les valeurs d'intégrité aux personnes, aux organisations et à la société en tant que normes culturelles (OCDE, 2017^[1]). L'application effective des lois et des règlements montre que le gouvernement s'engage à les respecter et que les agents publics ne peuvent agir en toute impunité. L'application des normes d'intégrité renforce également la confiance dans le fait qu'elles ne seront pas enfreintes par autrui. En ce sens, la répression comporte une fonction comportementale pertinente - le désir de récompenser l'engagement envers une norme (la réciprocité indirecte) va de pair avec le désir de sanctionner les violations commises par autrui (la réciprocité indirecte négative) (OCDE, 2018^[2]).

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « s'assurer que les mécanismes de répression apportent des réponses appropriées pour tous les cas de violation présumée des normes d'intégrité publique impliquant des agents publics et toutes autres personnes, notamment :

- a. en faisant preuve d'équité, d'objectivité et d'opportunité dans l'application des normes d'intégrité publique (en particulier dans les procédures de détection, d'enquête, de sanction et d'appel) tout au long de la procédure disciplinaire, administrative, civile et/ou pénale ;
- b. en favorisant le développement de mécanismes de coopération et d'échange de renseignements entre les organes, unités et agents concernés (au niveau institutionnel, infranational ou national) pour éviter les chevauchements et les lacunes et renforcer le caractère opportun et proportionné des mécanismes de répression ;
- c. en encourageant la transparence au sein des entités du secteur public et auprès du public quant à l'efficacité des mécanismes de répression et à l'issue des affaires, notamment en élaborant des données statistiques utilisables sur ces affaires, tout en respectant les règles de confidentialité et autres dispositions juridiques applicables » (OCDE, 2017^[3]).

11.2. Qu'est-ce que la sanction ?

Les agents publics sont généralement soumis à trois typologies principales de responsabilités juridiques et aux mécanismes de répression correspondants en matière de violations de l'intégrité - disciplinaire, pénale et civile :

- Les motifs d'application de mesures disciplinaires sont fondés sur la relation de travail avec l'administration publique et les obligations et devoirs spécifiques qui lui sont dus. Le manquement à ces obligations et devoirs entraîne des sanctions de nature administrative, telles que des avertissements ou des réprimandes, des suspensions, des amendes ou des licenciements.
- La répression pénale des comportements relatifs à l'intégrité publique désigne la détection, l'investigation et la sanction des comportements répréhensibles graves qui portent atteinte aux principes inscrits dans les textes constitutionnels, tels que le service de l'intérêt public ou l'impartialité de l'administration publique. Les infractions pénales donnent lieu à une condamnation, à d'autres sanctions affectant les libertés individuelles et à des sanctions administratives. Si certaines infractions, telles que l'abus de fonction, ne peuvent être commises que par des agents publics, d'autres pourraient entraîner des sanctions plus sévères du fait qu'elles ont été commises par un agent public (Cardona, 2003^[4]).

- Les mécanismes de droit civil offrent des voies de recours à ceux qui ont subi un préjudice à la suite d'actes de corruption, leur permettant ainsi de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris la possibilité d'obtenir une indemnisation pour les dommages subis (Conseil de l'Europe, 1999^[5] ; Nations Unies, 2003^[6]).

Le champ d'application aux manquements du principe de répression comprend les violations des principes d'intégrité et des devoirs des agents publics qui sont généralement - mais pas exclusivement - contenus dans les codes de conduite, ainsi que les comportements répréhensibles criminels tels que la corruption ou l'abus de fonction publique. Tout en offrant un aperçu de tous les systèmes de répression, ce principe met l'accent sur les systèmes disciplinaires, dont l'application joue un rôle essentiel au sein des systèmes d'intégrité publique : il informe plus directement le travail et les activités quotidiennes des agents publics, et garantit le respect et la conformité aux règles et valeurs d'intégrité publique telles que définies dans les codes de conduite et d'éthique. De plus, les systèmes disciplinaires peuvent permettre d'identifier les domaines présentant des risques d'intégrité, où des efforts de prévention et des mesures d'atténuation sont nécessaires.

Il existe plusieurs outils et mécanismes différents qui peuvent être utilisés par les gouvernements pour atteindre les objectifs fixés par le principe de sanction, mais indépendamment du contexte, les caractéristiques suivantes sont des éléments essentiels d'un système complet d'application effective de l'intégrité :

- Les normes d'intégrité publique sont mises en œuvre par le biais de procédures disciplinaires, civiles et/ou pénales, conformément aux principes d'équité, d'objectivité et d'opportunité.
- Des mécanismes de surveillance, de coordination, de coopération et d'échange d'informations entre les entités et institutions concernées sont en place, au sein de chaque régime d'application et entre ces derniers.
- Les organes du secteur public sont transparents quant à l'efficacité des mécanismes de répression et aux résultats des dossiers, tout en respectant la vie privée et la confidentialité.

11.2.1. Les normes d'intégrité publique sont mises en œuvre par le biais de procédures disciplinaires, civiles et/ou pénales, conformément aux principes d'équité, d'objectivité et d'opportunité

Le principe de sanction fait de l'équité, de l'objectivité et du traitement sans délais autant d'éléments essentiels de l'application effective des normes d'intégrité publique, et invite les pays à les appliquer dans tous les régimes d'application en vigueur. Le respect de l'équité, de l'objectivité et de l'opportunité des enquêtes, des procédures judiciaires et des décisions contribue à renforcer ou à restaurer la confiance du public dans les normes d'intégrité.

Garantir l'équité dans l'application effective des normes d'intégrité publique

L'équité est essentielle pour préserver la confiance des citoyens dans les mécanismes de répression et dans la justice en général. Le respect des normes d'équité est particulièrement pertinent dans les cas de violation des principes d'intégrité et de corruption, qui peuvent avoir une importance et un impact politiques importants. Le concept d'équité est primordial et englobe un certain nombre de principes généraux du droit, tels que l'accès à la justice, l'égalité de traitement et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il recoupe également le droit civil, pénal et administratif. En tant que principe juridique, l'équité comporte des aspects de fond et de procédure. L'équité matérielle englobe l'ensemble des valeurs et des droits qui devraient être accordés au niveau des effets et se rapporte aux droits de l'homme et à l'égalité juridique. L'équité procédurale désigne les garanties juridiques prévues par le droit procédural visant à protéger ces valeurs et ces droits, telles que l'indépendance judiciaire, l'accès aux tribunaux et l'opportunité des décisions (Efrat

et Newman, 2016^[7]). L'équité matérielle et l'équité procédurale sont interdépendantes, car l'une ne peut exister sans l'autre (Cour européenne des droits de l'homme, 2016^[8]).

Divers instruments juridiques internationaux¹ considèrent l'équité comme un droit humain fondamental et énoncent les principes clés qui doivent guider les procédures judiciaires équitables. Les principes peuvent être regroupés en deux catégories, selon qu'ils s'appliquent tout au long des procédures d'exécution ou seulement à une phase spécifique (voir le tableau 11.1).

Tableau 11.1. Principes d'équité dans les procédures judiciaires

| Principes applicables tout au long des procédures d'exécution | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Garantie de l'égalité de traitement devant la loi. • Garantie du droit de l'accusé à bénéficier d'un conseil juridique, conformément à sa décision et en vertu de son droit à se défendre. • Respect du droit de l'accusé à la présomption d'innocence, qui est une garantie globale s'appliquant du soupçon (enquête) au stade de la condamnation ou de l'acquittement (HCDH, 2003^[9]). Les enquêtes sur les fautes professionnelles doivent être menées dans un esprit de neutralité et non pour prouver les allégations (Ballard et Easteal, 2018^[10]). | |
| Principes s'appliquant à des phases d'exécution spécifiques | |
| Avant la décision | <ul style="list-style-type: none"> • Donner accès à l'information et, en particulier, aux documents et aux preuves étayant les allégations, afin de permettre effectivement aux défenseurs d'exercer leur droit à un conseil juridique et de se défendre. • Garantir l'accès aux tribunaux, ce qui apporte à une personne des recours explicites et concrets face à un acte délictueux qui porte atteinte à ses droits. Le droit d'accès à un tribunal comprend non seulement le droit d'intenter une action, mais aussi le droit d'ester en justice. |
| Décisions | <ul style="list-style-type: none"> • Respecter le principe de proportionnalité, ce qui signifie que la gravité de la sanction imposée doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction. |
| Après la décision | <ul style="list-style-type: none"> • Prévoir le droit de recours. En particulier dans les procédures disciplinaires où les organes décisionnels de première instance ne sont pas toujours de nature judiciaire, les défenseurs devraient avoir le droit de faire appel d'une décision devant un tribunal judiciaire. |

Source : (Conseil de l'Europe, 1950^[11] ; UE, 2012^[12] ; Nations Unies, 2012^[13]).

L'application de certains aspects de l'équité, tels que ceux considérés comme les « garanties fondamentales d'une procédure pénale régulière » (par exemple, la présomption d'innocence, le droit à la défense, l'accès à l'information), présente des nuances spécifiques aux procédures disciplinaires et civiles. Cependant, l'équité en matière de procédures civiles est explicitement mentionnée dans l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme, et la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur son applicabilité dans les procédures disciplinaires.² En outre, certaines juridictions ont établi l'extension des garanties de procédure pénale aux procédures disciplinaires. En Grèce, par exemple, cela s'applique à la plupart des garanties de procédure pénale pour autant qu'elles ne s'opposent pas aux dispositions du code de la fonction publique et qu'elles soient alignées sur l'objectif de la procédure disciplinaire. Il s'agit notamment du droit de garder le silence, de la présomption d'innocence, du droit à la défense, du droit à l'information et du droit d'être entendu.³ De même, la loi allemande sur la discipline (Bundesdisziplinargesetz, BDG) établit l'application de plusieurs garanties de procédure pénale, telles que le droit de garder le silence, le droit à la défense, la présomption d'innocence, le principe *in dubio pro reo* et le principe de respect des délais.

Une autre dimension de l'équité est la redevabilité de tous ceux qui sont responsables d'une violation de l'intégrité. Dans les cas impliquant des entités privées, les personnes responsables des comportements répréhensibles peuvent se cacher derrière des modèles d'organisation hiérarchique et des processus décisionnels complexes (G20, 2017^[14]). Un cadre de répression qui ne sanctionne que les personnes physiques peut donner au public une impression d'impunité. En effet, il pourrait être difficile d'attribuer la responsabilité à une personne spécifique lorsqu'une structure décisionnelle complexe et diffuse est en place. À cette fin, il est nécessaire d'établir des mécanismes de prévention des actes répréhensibles et des mesures d'application à l'encontre des personnes morales qui les commettent. Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les entités, combinées à des incitations appropriées pour se

conformer au cadre réglementaire, peuvent aider les gouvernements à promouvoir la redevabilité dans le secteur privé et inciter les entités privées à respecter les normes d'intégrité en tant que responsabilité partagée au sein de la société (pour en savoir plus, voir le chapitre 5).

Un régime de sanctions complet et efficace pour les entités privées devrait être explicite, équitable et facilement applicable. Il devrait englober la responsabilité des entités privées dans le cadre du régime d'application civil, pénal ou administratif, avec des sanctions qui pourraient être de nature monétaire, telles que le remboursement ou la restitution et la confiscation de profits illicites. D'autres sanctions économiques et de réputation pourraient accroître l'effet dissuasif, comme l'exclusion des marchés publics ou la divulgation publique des efforts de mise en application. Les sanctions relatives à la réputation de l'entité privée, telles que la publication du contenu normatif de la décision, sont également considérées comme efficaces, car les parties prenantes sont plus réticentes à s'engager dans des transactions commerciales avec des entités impliquées dans des affaires de corruption.

L'application équitable d'un régime de sanctions - y compris pour les entités privées - dépend également de ressources d'enquête adéquates et d'un personnel qualifié. La formation et le renforcement du professionnalisme des agents chargés de l'application permettent de traiter les problèmes techniques, de garantir une approche cohérente et de réduire le taux d'annulation des sanctions en raison des erreurs de procédure et de la mauvaise qualité des dossiers juridiques. Les profils professionnels doivent refléter la mission et les tâches nécessaires pour mener à bien les enquêtes. Une formation spécialisée est donc indispensable pour les enquêteurs qui ne connaissent pas nécessairement les schémas organisationnels, les structures complexes ou les pratiques commerciales des entités juridiques (OCDE, 2016_[15]). Cela peut être réalisé au moyen d'une orientation et d'une formation qui permettent de mieux connaître le fonctionnement des différents régimes et de les utiliser en parallèle, et qui augmentent la capacité à utiliser des techniques d'enquête spéciales pour les violations des principes d'intégrité. Les activités de renforcement des capacités peuvent également se concentrer sur le renforcement de l'expertise et des compétences techniques dans des domaines tels que le droit administratif, l'informatique, la comptabilité, l'économie et les finances - qui sont des domaines nécessaires - pour garantir l'efficacité des enquêtes. Dans la pratique, de nombreuses autorités de contrôle ont du mal à recruter le personnel adéquat et à attirer des experts spécialisés. Toutefois, les coûts de capacité doivent être mis en balance avec les coûts de non-conformité, tels que la diminution de la redevabilité et de la confiance ainsi que les pertes économiques directes (OCDE, 2018_[16]).

Promouvoir l'objectivité et l'indépendance des mécanismes de répression

Les mesures d'application ne devraient être prises que sur la base de la loi, et ceux qui appliquent la loi devraient donc faire preuve d'objectivité. L'objectivité doit être appliquée à toutes les phases de tous les régimes d'application. Dans les procédures disciplinaires, les décisions - au moins au niveau de la première instance - sont généralement prises par des organes administratifs, qui ne sont pas toujours de nature judiciaire. Étant donné que les membres de ces organes disciplinaires ne sont pas des juges, mais des agents publics, des garanties procédurales devraient être mises en place pour garantir que leurs actions soient exemptes d'influences internes ou externes, ainsi que de toute forme de conflit d'intérêts.⁴ Au minimum, ces garanties procédurales peuvent comprendre les éléments suivants :

- a. définir la mission et les responsabilités des institutions disciplinaires comme base claire de leur existence
- b. veiller à ce que le personnel chargé des procédures disciplinaires soit sélectionné sur la base de critères objectifs et fondés sur le mérite (notamment pour les postes de haut niveau)
- c. veiller à ce que le personnel chargé des procédures disciplinaires bénéficie d'un niveau de sécurité de l'emploi approprié et de salaires compétitifs par rapport aux exigences de son poste
- d. veiller à ce que le personnel chargé des procédures disciplinaires soit protégé contre les menaces et la contrainte afin de ne pas craindre de représailles

- e. veiller à ce que le personnel chargé des procédures disciplinaires dispose d'une autonomie dans le choix des affaires à traiter
- f. veiller à ce que le personnel chargé des procédures disciplinaires reçoive en temps utile une formation sur les situations de conflit d'intérêts et dispose de procédures claires pour les gérer (OCDE, 2016^[17]).

L'objectivité est étroitement liée à l'indépendance, une caractéristique essentielle des systèmes judiciaires qui garantit à toute personne le droit de voir sa cause jugée dans le cadre d'un procès équitable, fondé sur des bases juridiques et des preuves, et dépourvu de toute influence induue. Elle comprend à la fois une indépendance externe par rapport aux autres pouvoirs de l'État et une indépendance interne au sein du pouvoir judiciaire (Conseil de l'Europe, 2010^[18]). On fait communément la distinction entre la perception subjective de l'indépendance judiciaire par les différents secteurs de la société (indépendance perçue) et les garanties juridiques formelles qui peuvent rendre le pouvoir judiciaire objectivement indépendant (indépendance formelle). Si les garanties juridiques peuvent rendre le pouvoir judiciaire objectivement indépendant, on ne peut en aucun cas supposer que les pays qui adoptent les meilleures pratiques en matière de garanties formelles de l'indépendance judiciaire atteindront des niveaux élevés d'indépendance perçue (Van Dijk et Vos, 2018^[19]). Les instruments juridiques internationaux font également la distinction entre l'indépendance organisationnelle du pouvoir judiciaire dans son ensemble et l'indépendance individuelle des juges.⁵ L'indépendance organisationnelle est garantie par sa consécration dans le cadre juridique, l'autonomie organisationnelle, un financement adéquat et l'auto-administration du système judiciaire. L'indépendance individuelle des juges est assurée par le biais de :

- a. des politiques de ressources humaines qui englobent des procédures claires pour la sélection, la nomination, la promotion et la révocation des juges
- b. des procédures disciplinaires et des responsabilités claires
- c. la non-transférabilité sans le consentement de la personne concernée
- d. l'indépendance interne, grâce à des mécanismes transparents d'attribution des affaires, ce qui garantit le traitement impartial et expert de chaque affaire (Van Dijk et Vos, 2018^[19]).

Garantir le respect des délais du système d'application

Des retards excessifs dans l'application des procédures d'exécution peuvent saper l'État de droit et, en fin de compte, empêcher l'accès à la justice. L'équité et l'efficacité des mécanismes de répression dépendent donc également de l'ouverture et de la clôture des procédures dans un délai raisonnable. Cela s'applique aux enquêtes préalables au procès et aux procédures judiciaires, et s'applique également aux mécanismes de répression, qu'ils soient de nature pénale ou non pénale. Cependant, les instruments juridiques internationaux n'ont pas établi de délais spécifiques pour ce qui constitue un « délai raisonnable » d'exécution. Par conséquent, il n'existe pas de seuil prédéterminé établissant le délai d'application des normes d'intégrité. Le respect des délais doit être concilié à la complexité inhérente qui accompagne souvent les procédures d'exécution et qui dépend généralement des circonstances spécifiques à chaque dossier.

11.2.2. Des mécanismes de surveillance, de coordination, de coopération et d'échange d'informations entre les entités et institutions concernées sont en place, au sein de chaque régime d'application et entre ces derniers

Chaque régime d'application est constitué de procédures impliquant plusieurs phases, acteurs et institutions, dont la surveillance et la coordination - en matière de détection, d'enquête et de gestion des dossiers - sont essentielles pour garantir la prise en compte des comportements répréhensibles présumés. Une mauvaise coordination, coopération, et un mauvais partage d'informations entre les bureaux et institutions chargés de l'exécution affaiblissent la capacité d'assurer le respect du système d'intégrité

publique, ce qui a pour conséquence plus générale de rendre les mesures dissuasives inefficaces, entraînant l'impunité et la méfiance.

Assurer la surveillance et la coordination au sein de chaque régime d'application

La surveillance et la coordination entre les entités d'enquête au sein de chaque régime contribuent à garantir l'application uniforme du système d'intégrité pour relever les défis communs et promouvoir l'échange des bonnes pratiques. En tenant dûment compte des différents rôles et fonctions impliqués dans l'application des mesures disciplinaires et pénales, il faut pour cela établir les conditions juridiques et opérationnelles nécessaires pour partager les informations pertinentes et assurer la coordination entre les entités participant à chaque régime d'application. Dans le cadre du régime pénal, les enquêtes et les poursuites sont généralement menées, dirigées et supervisées par les procureurs compétents, dont les actions sont coordonnées par le bureau du procureur correspondant ou un organe de coordination similaire. Pour les procédures disciplinaires, un organe qui supervise la mise en œuvre du système disciplinaire et coordonne les différents organes disciplinaires peut contribuer à la coordination (encadré 11.1).

Encadré 11.1. Le Conseil national de discipline et SisCor au Brésil

Au Brésil, le Conseil national de discipline, créé sous l'égide du Bureau du contrôleur général de l'Union (CGU), est chargé de superviser la mise en œuvre du système disciplinaire du pouvoir exécutif fédéral centralisé - le *Sistemas Correccionais*, SisCor. Les activités menées dans le cadre du SisCor sont liées aux enquêtes sur les irrégularités commises par les agents publics et à l'application des sanctions. Le SisCor est doté de pouvoirs juridiques qui lui permettent de superviser et de corriger toute procédure disciplinaire en cours et d'appliquer des sanctions grâce à ses 150 employés répartis dans le département central et 240 unités sectorielles situées dans les agences fédérales (*corregedorias seccionais*).

L'un des piliers de la fonction de coordination de du CGU est le système de gestion des procédures disciplinaires (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares*, CGU-PAD), un logiciel permettant de stocker et de mettre à disposition, de manière rapide et sécurisée, les informations relatives aux procédures disciplinaires engagées au sein des entités publiques.

Grâce aux informations disponibles dans le CGU-PAD, les gestionnaires publics peuvent surveiller et contrôler les processus disciplinaires, identifier les points critiques, établir des cartes de risques et définir des lignes directrices pour prévenir et combattre la corruption et autres infractions de nature administrative.

Source : (OCDE, 2017^[11]); le site web du CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (consulté le 22 février 2020).

Dans toute typologie des procédures d'exécution, la coopération, la coordination et le partage d'informations peuvent bénéficier d'outils (électroniques) de gestion des dossiers tels que des bases de données ou des registres. Par exemple, l'expérience montre que la mise en place d'un lien électronique entre le ministère public et les autorités policières, fiscales et boursières est un facteur d'accélération des procédures d'enquête sur la corruption et des renvois et facilite le suivi et l'extraction de statistiques (ONU DC, 2017^[20]). Les outils électroniques de gestion des dossiers peuvent également fournir des informations pertinentes à des fins statistiques, de transparence et de prévention. Pour être efficaces, les données doivent être exactes et proportionnelles aux fins pour lesquelles elles sont recueillies. De plus, les données doivent être recueillies et traitées conformément aux réglementations relatives à la protection de la vie privée et des données. La gestion des procédures disciplinaires du CGU (encadré 11.1) et le système d'information des tribunaux en Estonie (encadré 11.2) fournissent des exemples d'outils

électroniques de gestion des dossiers en matière d'application des règles disciplinaires et civiles, respectivement. Dans le domaine pénal, le Royaume-Uni a mis au point un outil similaire pour les affaires de corruption transnationale - le registre de la corruption transnationale - et la Slovénie a récemment créé une base de données similaire qui n'est accessible qu'aux autorités chargées des poursuites (OCDE, 2018^[21]).

Encadré 11.2. Le système d'information des tribunaux estonien (KIS)

En Estonie, lorsqu'un tribunal télécharge un document au système d'information des tribunaux estonien (KIS), celui-ci est envoyé via une couche électronique sécurisée dédiée à l'échange de données (X-Road) au dossier électronique (e-File), une base de données et un système de gestion des dossiers centralisés. Le e-File permet aux parties de la procédure et à leurs représentants de soumettre électroniquement des documents de procédure aux tribunaux et d'observer le déroulement des procédures qui s'y rapportent. Le document téléchargé dans le dossier électronique (e-File) est ensuite visible par les destinataires concernés, qui en sont informés par courrier électronique. Une fois que le destinataire accède au dossier électronique (e-File) public et ouvre le document téléchargé, celui-ci est considéré comme ayant été reçu légalement. Le KIS reçoit alors une notification indiquant que les destinataires ou leurs représentants ont consulté le document. Si le document n'est pas reçu dans le dossier électronique public pendant la période prédéterminée, le tribunal utilise d'autres méthodes de signification.

Source : www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; <https://www.rik.ee/en/e-file> (consulté le 17 février 2020).

Promouvoir la coopération et l'échange d'informations entre les systèmes d'application et les pays

Les autorités relevant de l'un des régimes d'application peuvent avoir connaissance de faits ou d'informations concernant un autre régime, auquel cas elles doivent les notifier pour garantir l'identification des responsabilités potentielles. Les mécanismes de coordination sont donc essentiels pour garantir un échange rapide d'informations et des mécanismes de répression qui se renforcent mutuellement. Cela est reconnu par les instruments internationaux, qui exigent des États parties qu'ils prennent des mesures pour encourager la coopération avec et entre leurs autorités publiques et les forces de l'ordre, à la fois de manière proactive (chaque fois qu'une autorité découvre un éventuel délit de corruption) et à la demande des autorités chargées des enquêtes et des poursuites (Nations Unies, 2003^[6]) (Conseil de l'Europe, 1999^[22]). Les mécanismes de coordination entre les institutions concernées permettent également d'identifier les goulets d'étranglement communs, d'assurer un échange continu d'expériences et de discuter de moyens formels ou informels d'améliorer l'application de la législation dans son ensemble.

La création de groupes de travail - soit ad hoc, soit dans le cadre de mécanismes plus larges visant à assurer la coopération dans l'ensemble du système d'intégrité publique (pour en savoir plus, voir le chapitre 2) - crée les conditions nécessaires à des processus normalisés, à une communication opportune et continue, à un apprentissage mutuel, ainsi qu'à un dialogue et à des discussions permettant de traiter les problèmes et de proposer des améliorations opérationnelles ou juridiques. Les groupes de travail peuvent également promouvoir des protocoles ou des mémorandums d'accord bilatéral ou multilatéral afin de clarifier les responsabilités ou d'introduire des outils de coopération pratiques entre les agences concernées (encadré 11.3). Toutefois, compte tenu de la sensibilité potentielle des affaires de corruption et de la nécessité de garantir l'indépendance des activités de répression, tout mécanisme de coordination entre les enquêteurs criminels et les autres agences gouvernementales devrait tenir dûment compte du rôle et de la compétence constitutionnels de chaque institution concernée.

Encadré 11.3. Mécanismes visant à éviter la fragmentation des efforts

Les accords interagences, les protocoles d'accord, les instructions communes et les réseaux de coopération et d'interaction sont des mécanismes communs visant à promouvoir la coopération avec et entre les autorités chargées de la répression. Il peut s'agir par exemple de diverses formes d'accords entre les procureurs ou l'autorité nationale de lutte contre la corruption et différents ministères, entre la cellule de renseignement financier et d'autres parties prenantes travaillant à la lutte contre le blanchiment d'argent, ou entre les différents services répressifs. Ces types d'accords visent à partager des renseignements sur la lutte contre la criminalité et la corruption, ou à mettre en œuvre d'autres formes de collaboration.

Dans certains cas, les pays ont mis en place des comités de mise en œuvre ou des systèmes d'échange d'informations interagences officiels (parfois appelés « forums de lutte contre la corruption » ou « forums d'intégrité ») entre diverses agences ; d'autres organisent régulièrement des réunions de coordination.

Afin de favoriser la coopération et la coordination entre les agences, certains pays ont lancé des programmes de détachement de personnel entre différentes entités de l'exécutif et des forces de l'ordre ayant pour mission de lutter contre la corruption, notamment la cellule nationale de renseignement financier. De même, d'autres pays ont placé du personnel d'inspection de l'autorité anticorruption au sein de chaque ministère et au niveau régional.

Source : (ONU DC, 2017^[20]).

Pour établir une coopération entre les autorités étrangères, les pays doivent promouvoir le dialogue, la compréhension mutuelle et l'engagement. Cela est pertinent, par exemple, pour la répression des cas de corruption transnationale, lorsque les statistiques montrent que l'échange d'informations entre les autorités étrangères n'est pas une source commune de détection dans le pays de la demande (OCDE, 2018^[23]). Pour améliorer la coopération entre les autorités étrangères, les pays doivent utiliser pleinement les options et les outils prévus par les instruments internationaux pertinents pour établir une coopération internationale en matière tant pénale qu'administrative.

Fournir des orientations cohérentes

Les institutions chargées de la coordination entre les organes d'enquête ou de la définition de la politique générale d'exécution établissent généralement des canaux de communication continue et des lieux de réunion régulières avec les entités, car elles sont souvent les mieux placées pour renforcer les capacités des agents de répression et les aider à préparer et à poursuivre les dossiers. En particulier, ces entités de coordination peuvent fournir des outils et des canaux pour guider et soutenir les organes d'enquête dans la préparation cohérente des dossiers. En ce qui concerne l'application des lois pénales, en tenant dûment compte des principes de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit, les lois accessibles au public ainsi que les orientations ou directives générales du bureau du procureur général ou de l'organe compétent qui définit la politique en matière de poursuites peuvent être utiles pour aider les procureurs dans l'exercice de leurs pouvoirs autonomes et dans leurs actions. Ces orientations devraient éviter les clauses permettant une discrétion large ou sans réserve, comme celle de s'abstenir de poursuites si l'affaire n'est pas « dans l'intérêt public » (ONU DC, 2009^[24]). En ce qui concerne les procédures disciplinaires, un soutien peut être fourni au moyen de guides, de manuels ou d'autres outils permettant d'établir un contact, tels que des lignes d'assistance téléphonique spécialisées ou des services d'assistance électronique destinés à répondre aux doutes ou aux interrogations en matière de questions et de procédures disciplinaires (encadré 11.4).

Encadré 11.4. Fournir des conseils sur les questions disciplinaires

Le Code de gestion de la fonction publique du Royaume-Uni recommande de se conformer au code de pratique du Service de conseil, de conciliation et d'arbitrage (Advisory, Conciliation and Arbitration Service - ACAS) sur les procédures disciplinaires et de règlement des griefs, et informe les ministères et agences que le code revêt une importance significative dans les affaires des tribunaux du travail et qu'il sera pris en compte lors de l'examen des dossiers pertinents. L'ACAS, un organisme indépendant, a publié en mars 2015 le code, qui encourage :

- des procédures disciplinaires claires et écrites, élaborées en consultation avec les parties prenantes
- une action rapide et opportune
- la cohérence des procédures et des décisions d'un dossier à l'autre
- des décisions fondées sur des preuves
- le respect des droits de l'accusé : droit à l'information, à un avocat, à une audience et à un recours.

La Commission australienne de la fonction publique (APSC) a également publié un guide complet sur le traitement des comportements répréhensibles, qui fournit des précisions sur les principaux concepts et définitions figurant dans le code de conduite de la fonction publique et dans d'autres politiques/législations applicables, ainsi que des instructions détaillées aux gestionnaires sur les procédures. Le guide contient également divers outils de contrôle destinés à faciliter les procédures pour les gestionnaires, tels que la liste de contrôle pour l'examen initial d'une suspicion de faute, la liste de contrôle pour la suspension d'un employé, la liste de contrôle pour la prise de décision concernant une violation du code de conduite et la liste de contrôle pour la prise de décision en matière de sanctions.

Le contrôleur général de l'Union (CGU) au Brésil fournit divers outils d'orientation aux bureaux disciplinaires respectifs, notamment des manuels, des questions et réponses relatives aux problèmes les plus récurrents, et une adresse électronique pour clarifier les questions liées au système disciplinaire.

Source : (ACAS, 2015^[25] ; APSC, 2015^[26] ; CGU, s.d.^[27]).

11.2.3. Les organes du secteur public sont transparents quant à l'efficacité des mécanismes de répression et aux résultats des dossiers, tout en respectant la vie privée et la confidentialité

Les données relatives à la répression peuvent soutenir le système d'intégrité de nombreuses manières. Tout d'abord, les données statistiques sur l'application des normes d'intégrité donnent un aperçu des principaux domaines à risque, ce qui peut donc éclairer l'orientation de politiques spécifiques ainsi que les stratégies d'intégrité et de lutte contre la corruption. Deuxièmement, les données peuvent alimenter les indicateurs dans le cadre de l'activité de suivi et d'évaluation des politiques et stratégies d'intégrité (pour en savoir plus, voir le chapitre 3), et soutenir l'évaluation de la performance du système disciplinaire dans son ensemble. Troisièmement, les données peuvent alimenter les communications institutionnelles, en rendant compte des mesures d'exécution aux autres agents publics et au public (OCDE, 2018^[16]). Enfin, des données statistiques consolidées, accessibles et analysées sur les pratiques de contrôle permettent d'évaluer l'efficacité des mesures existantes et de la coordination opérationnelle entre les institutions de lutte contre la corruption (ONUDC, 2017^[20]).

Recueillir les données relatives à la répression et les rendre transparentes

L'activité de collecte de données sur la répression - qui est souvent rare et/ou fragmentée - devrait viser à fournir une compréhension claire de questions telles que le nombre d'enquêtes, les typologies d'infractions et de sanctions, la durée des procédures et les institutions intervenantes. Une activité avancée de collecte de données faciliterait son analyse ainsi que sa comparabilité dans le temps et entre les juridictions et les pays.

Bien que diverses autorités puissent être chargées de compiler les données et les statistiques pénales et disciplinaires, leur activité pourrait être coordonnée au niveau central. Cela pourrait faciliter l'élaboration de stratégies et de politiques opportunes et fondées sur les risques, mais aussi - lorsque la coordination est associée à des outils techniques et d'analyse des données appropriés - l'identification des zones à risque et des anomalies qui nécessiteraient des efforts de prévention ou des enquêtes supplémentaires. La coordination peut se faire, par exemple, au sein d'un même groupe de travail, soit ad hoc, soit dans le cadre de mécanismes de coordination plus larges du système d'intégrité publique, chargés d'améliorer les processus et le partage d'informations entre les entités chargées de la mise en application. Dans l'idéal, en tenant dûment compte des lois sur la protection de la vie privée et de la confidentialité des enquêtes, le mécanisme de coordination du système d'intégrité publique centraliserait les informations provenant des bases de données disciplinaires, pénales et autres (par exemple, les déclarations de patrimoine et d'impôts ou celles relatives aux marchés publics).

Les données et les statistiques relatives à la répression peuvent contribuer davantage à démontrer l'engagement en matière d'intégrité, à garantir la redevabilité et à promouvoir l'analyse des risques si elles sont transparentes et accessibles au public de manière interactive et engageante, mais également si elles sont mises à disposition sous des formes appropriées pour être réutilisées et élaborées. En ce qui concerne le système disciplinaire, des pays tels que la Colombie ont élaboré des indicateurs de sanctions liées à la corruption (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, s.d.^[28]) tandis que d'autres, comme le Brésil, collectent et publient régulièrement des données sur les sanctions disciplinaires aux formats PDF et XLS (CGU, s.d.^[29]).

Pour garantir la transparence concernant l'efficacité des mécanismes de répression, il faut également établir des relations saines entre les autorités de contrôle et les journalistes/médias, et faire preuve en permanence de transparence, de redevabilité et d'ouverture. Par exemple, les systèmes judiciaires des pays peuvent adopter une approche médiatique proactive et veiller à ce que le système judiciaire soit transparent pour le public et la société, par exemple en désignant des porte-parole judiciaires (encadré 11.5) ou des juges chargés des communications avec la presse, en rendant les jugements publics sur Internet gratuitement ou en développant une stratégie de médias sociaux (RECJ, 2012^[30]). Cette coopération étroite avec les médias est particulièrement pertinente pour communiquer en situation de crise, par exemple, lors de la survenue d'un scandale de corruption.

Encadré 11.5. Bureaux de communication du pouvoir judiciaire en Espagne

Les bureaux de communication de la Cour suprême, du Tribunal national et des Cours supérieures de justice de toutes les régions autonomes d'Espagne dépendent du Bureau de communication du Conseil général du pouvoir judiciaire, et ils constituent les canaux établis pour le contact avec les médias. Les informations qu'ils fournissent sont diffusées à tous les journalistes en même temps et sur un pied d'égalité, sauf si ces informations, interviews ou reportages sont demandés par un canal spécifique. L'information doit être fournie par écrit, par le biais d'un communiqué de presse officiel et d'une manière qui respecte les règles relatives à la protection des données à caractère personnel. En 2018, le Bureau du Conseil général du pouvoir judiciaire a mis à jour son protocole de communication pour s'adapter aux profonds changements et à l'évolution de la communication au cours des dernières années.

Source : Bureau du Conseil général du pouvoir judiciaire (2018), Protocole de communication de la justice, www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/ (consulté le 17 février 2020).

Évaluer le système d'intégrité et la performance des mécanismes de répression

Les données relatives à l'application sont également utilisées pour aider à identifier les problèmes et les domaines à améliorer dans le cadre du système d'intégrité et des mécanismes de répression eux-mêmes. Les données relatives à la répression peuvent faire partie d'un suivi et d'une évaluation plus larges du système d'intégrité. La Corée, par exemple, élabore pour examen deux indices relatifs aux cas de corruption disciplinaire et pénale dans le cadre de l'évaluation annuelle de l'intégrité des organisations publiques. Il s'agit de l'Indice disciplinaire des agents publics corrompus et de l'Indice des cas de corruption (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2016^[31]).

Les données relatives à la répression pourraient également aider à évaluer l'efficacité des mécanismes de répression, car elles permettent d'établir des indicateurs clés de performance (ICP) afin d'identifier les goulets d'étranglement et les domaines les plus difficiles tout au long des procédures. À cette fin, des indicateurs de performance sur l'efficacité, l'efficience, la qualité et l'équité des systèmes judiciaires élaborés par des organisations telles que le Conseil de l'Europe (par exemple, la part des infractions présumées signalées qui sont poursuivies et la durée moyenne des procédures) pourraient également être appliqués en ce qui concerne les procédures disciplinaires (Conseil de l'Europe, 2018^[32]). Le fait de rendre publics les résultats de ces évaluations de performance témoigne d'une volonté d'améliorer les mécanismes de redevabilité et cultive la confiance dans le système d'application. De plus, l'analyse des évaluations - en étroite coopération avec toutes les institutions concernées - est essentielle pour traiter les problèmes et les lacunes non seulement du système d'application, mais aussi du système d'intégrité dans son ensemble.

11.3. Défis

11.3.1. De faibles niveaux d'indépendance (perçue et formelle)

La baisse des niveaux d'indépendance judiciaire perçue est préoccupante dans un certain nombre de pays de l'OCDE (Commission européenne, 2019^[33]). En effet, les juges doivent être libres de toute influence et de toute connexion inappropriées, mais « ils doivent également apparaître à un observateur raisonnable comme étant libres de tout lien » (ONUJDC, 2002^[34]). La perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire

est également considérée comme un facteur de croissance dont l'absence peut dissuader les investissements (Commission européenne, 2019^[33]). En outre, bien que l'indépendance judiciaire comporte plusieurs facettes, la perception de l'indépendance est considérée comme un indicateur de l'indépendance de *fait*, qui est considérée à son tour comme étant liée à des facteurs tels que la confiance du public dans le système judiciaire, le degré de démocratisation et de liberté de la presse, et des facteurs culturels (Van Dijk et Vos, 2018^[19]).

En ce qui concerne l'indépendance officielle, des défis se posent dans le domaine pénal, comme la mise en place de services techniquement indépendants pour les procureurs. Dans certains cas, la prise de décision en matière de poursuites est trop étroitement liée ou dépendante de l'exécutif. Par exemple, dans certains pays, le chef des forces de l'ordre, comme le procureur général, peut être nommé par l'appareil politique et démis de ses fonctions sans motif. Cette situation crée des risques pour l'intégrité des organes du parquet, et les rend particulièrement vulnérables à une influence indue liée à des considérations politiques. Afin de garantir l'indépendance et de permettre une enquête, des poursuites, un traitement et une décision appropriés conformément à la loi, les juges et les procureurs pourraient être nommés par un organe composé principalement de membres de leur propre catégorie (par exemple, conseils de la magistrature pour les juges) (Conseil de l'Europe, 2010^[18]). Plus généralement, des mesures et des mécanismes devraient être mis en place pour garantir l'indépendance judiciaire au niveau organisationnel (par l'inscription dans le cadre juridique, l'autonomie organisationnelle, le financement adéquat et l'auto-administration du système judiciaire) ainsi qu'au niveau des différents juges et procureurs (grâce à des ressources humaines et des procédures disciplinaires explicites, la non-transférabilité, l'objectivité et la transparence dans l'attribution des dossiers).

11.3.2. La durée des procédures

La durée des procédures administratives, civiles, pénales et disciplinaires présente une incidence sur l'imposition de sanctions en temps utile, notamment en ce qui concerne les délais de prescription. Les délais de prescription sont des règles qui déterminent le délai maximal durant lequel un recours administratif, civil, pénal ou disciplinaire peut être engagé contre l'auteur présumé d'une infraction, afin de protéger le droit à un procès dans un délai raisonnable (Conseil de l'Europe, 1950^[11]). Bien que les délais de prescription soient conçus pour promouvoir la sécurité juridique, l'équité des procédures et l'efficacité, ils peuvent entraver l'application effective de la législation et mener à des situations d'impunité.

Dans les procédures disciplinaires, le respect des délais est souvent influencé par le fait que les violations des principes d'intégrité sont détectées à la suite d'autres procédures, telles que des audits internes ou externes. Dans l'intervalle, les délais de prescription peuvent avoir expiré ou, dans d'autres cas, le contrevenant peut avoir pris sa retraite de la fonction publique. Ce dernier cas est particulièrement pertinent en ce qui concerne les violations du code de conduite, qui sont difficiles à sanctionner lorsque les agents publics ont déjà quitté leurs fonctions (Cardona, 2003^[4]). Dans ces cas, d'autres options peuvent être envisagées pour surmonter les difficultés résultant de longues enquêtes et procédures judiciaires, telles que l'interdiction pour les anciens responsables publics en infraction d'occuper une fonction publique pendant des périodes spécifiques, l'annulation ou le refus de contrats avec les employeurs du secteur privé d'anciens agents publics contrevenants, et une réduction des pensions de retraite des agents publics en question (OCDE, 2011^[35]).

C'est également le cas du régime pénal, où les délais de prescription pour les infractions de corruption peuvent s'avérer inadéquats lorsque les transactions présumées de corruption sont découvertes bien après leur début ou lorsque l'application souffre d'autres faiblesses structurelles telles que le manque de capacité judiciaire ou administrative. Par conséquent, le délai de prescription peut expirer avant que la décision finale ne soit prise. Par exemple, l'expiration du délai de prescription est l'une des principales raisons pour ne pas poursuivre les agents publics dans les affaires de corruption transnationales dans les pays demandeurs (OCDE, 2018^[23]).

La longueur des procédures constitue également une difficulté majeure pour les services de répression. Par exemple, en 2010, le nombre moyen de jours nécessaire pour que soit rendu un jugement de première instance dans la zone OCDE était d'environ 240 et la durée d'un litige civil passant par les trois instances était de 788 jours, alors que, dans certains autres pays, la conclusion de la procédure pouvait prendre jusqu'à 8 ans (Palumbo et al., 2013^[36]).

Le respect des délais dépend de nombreux facteurs, certains liés au fonctionnement inhérent du système d'exécution, d'autres à la complexité et aux circonstances du dossier. Par conséquent, il n'est pas possible d'établir des délais spécifiques pour ce qui constitue un « délai raisonnable » pour tous les pays. Toutefois, des efforts peuvent être déployés pour remédier aux conditions à l'origine de la longueur des procédures d'exécution, par exemple en veillant à ce que le cadre juridique soit efficace et ne contienne pas de procédures redondantes, à ce que les autorités chargées de l'exécution aient la capacité adéquate pour traiter tous les dossiers et à ce que des mécanismes de coordination soient mis en place pour garantir le démarrage rapide des enquêtes.

11.3.3. Des procédures complexes impliquant plusieurs institutions

La complexité de chaque procédure d'exécution et l'implication de plusieurs institutions créent des conditions d'application incohérente du cadre juridique, en particulier s'il n'y a pas de mécanismes formels pour partager les informations, si l'interprétation diffère entre les institutions, ou si les entités responsables ne reçoivent pas d'orientation cohérente et de lieux de dialogue et d'apprentissage mutuel.

Dans le cas de procédures disciplinaires, les bureaux chargés de la préparation des dossiers s'appuient fortement sur la collaboration proactive d'un large éventail d'acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'entité, par exemple pour prendre connaissance des allégations de violations de l'intégrité (par exemple, les rapports d'audit, les déclarations de patrimoine, la gestion des ressources humaines, les rapports de dénonciation). En outre, certains pays ont mis en place des procédures spécifiques en fonction de la gravité de l'infraction présumée et deux instances sont généralement prévues pour faire appel d'une décision.

De même, une coopération et une coordination proactives et continues entre les organes impliqués dans les procédures pénales sont essentielles pour garantir le bon déroulement des enquêtes et des poursuites et pour éviter que les efforts de mise en application ne deviennent inefficaces en raison de l'inaction de l'un de ces organes. En effet, dans certains pays, le manque de coordination et d'échange d'informations compromet les enquêtes et crée le risque d'enquêtes parallèles, ce qui entraîne à son tour un gaspillage de ressources, la non-hiérarchisation des dossiers et la fragmentation des preuves et des informations. Les agents publics chargés de l'application du droit pénal, en particulier dans les pays où le ministère public est centralisé, ont tendance à s'appuyer sur le code de procédure pénale comme cadre suffisant pour coordonner les enquêtes et les poursuites des infractions pénales. Toutefois, l'expérience montre que ces règles générales ne suffisent pas à elles seules à garantir un niveau de coopération adéquat dans le traitement des affaires de corruption complexes qui nécessitent une analyse des tendances et des domaines à risque, des approches politiques coordonnées et des mesures de détection proactives. De plus, ces règles ne traitent pas de la coopération entre les forces de l'ordre et les institutions de prévention (OCDE, 2013^[37]).

Pour traiter ces problèmes dans tout système d'application, des outils (électroniques) de gestion des dossiers tels que les bases de données ou les registres peuvent favoriser la coopération, la coordination et le partage d'informations entre les organes et autorités concernés. En ce qui concerne plus particulièrement le régime d'application disciplinaire, la présence d'un organe de surveillance qui contrôle la mise en œuvre du système et coordonne les différents organes disciplinaires peut garantir une application uniforme du cadre d'intégrité, permettre de traiter les problèmes communs et favoriser l'échange de bonnes pratiques. En tant que tel, l'organisme de surveillance contribue à garantir la

redevabilité dans le secteur public et, en définitive, à accroître l'efficacité globale du système d'intégrité (pour en savoir plus, voir le chapitre 12).

11.3.4. Des responsabilités multiples liées au même comportement répréhensible

La coordination entre les différents services répressifs est particulièrement importante pendant la phase d'enquête, où les informations pertinentes sont souvent détectées par des organes dont l'activité peut être source de responsabilité disciplinaire et pénale (Martini, 2014^[38]). Dans ce contexte, les difficultés sont courantes dans de nombreux pays, où - par exemple - la coopération entre les autorités chargées des marchés publics, les services répressifs et les organes de lutte contre la corruption au cours des enquêtes s'est avérée purement formelle, ce qui a entraîné un faible nombre de signalements de soupçons de corruption ou de conflit d'intérêts soumis par les autorités chargées des marchés publics aux services répressifs ou aux organes chargés de l'intégrité (Commission européenne, 2014^[39]).

Le traitement des infractions liées à l'intégrité dans le cadre des régimes pénal et disciplinaire en tenant dûment compte du principe *ne bis in idem* nécessite une coordination substantielle, alors que les procédures administratives sont généralement suspendues jusqu'à ce qu'un verdict soit rendu dans le cadre du régime pénal et qu'une décision administrative soit ensuite prise sur la base du verdict pénal (encadré 11.6). C'est pourquoi les procédures juridiques dans la majorité des pays membres de l'OCDE prévoient la notification immédiate d'une infraction pénale présumée aux services répressifs (OCDE, 2017^[11]).

Encadré 11.6. Interrelation entre les procédures et les catégories de responsabilité

Une procédure disciplinaire en cours est généralement suspendue pendant qu'une procédure pénale pour le même fait est en cours. Cette suspension interrompt également le décompte du délai de prescription. Les faits prouvés dans un jugement pénal définitif peuvent être retenus comme preuves dans la procédure disciplinaire. De même, la condamnation pénale peut être prise en compte pour décider de la sanction disciplinaire à imposer pour le même comportement. Si l'agent public est condamné à l'issue d'une procédure pénale, la sanction disciplinaire est généralement la révocation de la fonction publique. Toutefois, une sanction disciplinaire serait toujours possible même si l'affaire pénale correspondante était classée sans suite. Dans le cadre des régimes pénal et disciplinaire, un agent public est confronté aux conséquences économiques ou financières de l'infraction. Habituellement, la législation donne une marge de manœuvre assez large à l'administration et au juge pour tenir compte de toutes les circonstances lorsqu'ils décident des montants spécifiques à verser par un agent public à titre d'indemnisation.

Les procédures parallèles et les différentes garanties procédurales s'appliquant à chaque régime ont une incidence sur les enquêtes. Les enquêtes criminelles exigent un niveau plus élevé de garanties concernant les droits du suspect, en raison de la nature intrusive des pouvoirs d'enquête accordés aux organismes d'application de la loi. Les enquêtes administratives, en revanche, impliquent un niveau d'interférence beaucoup plus faible avec les droits des personnes et ne nécessitent pas les mêmes garanties.

Source : (Cardona, 2003^[41]).

La nécessité d'assurer la coopération en matière d'activités de répression dépasse les autorités nationales et les frontières. Les récents scandales de corruption impliquant des responsables publics dans différents pays ont mis en évidence le manque de coopération, de coordination transfrontalière efficace et d'échange d'informations entre les juridictions concernées. Une étude régionale de l'OCDE sur l'Amérique latine a souligné que cela est dû en grande partie au manque de coopération internationale régulière et efficace (par exemple, la coordination d'enquêtes complexes en temps réel, l'échange cohérent de preuves et les canaux de communication réguliers) qui permettrait aux autorités de traiter des différences de fond et de procédure entre les systèmes juridiques (OCDE, 2018^[16]). Des mécanismes efficaces permettant aux autorités de développer les ingrédients clés d'une coopération informelle et formelle efficace (par exemple, les compétences, les contacts professionnels et la confiance mutuelle) sont donc nécessaires.

11.3.5. Une collecte et une publicité fragmentées des données relatives à la répression

La collecte de données sur la répression (par exemple, le nombre d'enquêtes, de poursuites et de sanctions) est généralement limitée et souvent effectuée selon une approche fragmentée sans stratégie claire. En outre, lorsque les données sont accessibles au public, elles peuvent être difficiles à trouver et à réutiliser par les parties prenantes (par exemple, la société civile, le monde universitaire) à d'autres fins. C'est ce qu'a observé l'OCDE au sujet des données de certains systèmes disciplinaires : elles ne sont recueillies qu'en partie et dans de grandes catégories, elles ne correspondent pas à d'autres ensembles de statistiques et elles ne sont ni publiées ni communiquées au public. Des conclusions similaires ressortent de l'analyse des politiques de transparence des agences d'éthique infranationales en matière d'application de la loi (Coalition for Integrity, 2019^[40]).

De même, le manque de données statistiques ou de jurisprudence adéquates concernant les infractions de corruption a été identifié comme un problème transversal pour la mise en œuvre des dispositions de droit pénal de la CNUCC. En particulier, bien que certaines données pénales sur la corruption soient mises à disposition par différentes autorités ou pour des infractions distinctes, la méthodologie utilisée et les types de données recueillies ne sont pas homogènes d'une institution à l'autre ; les informations disponibles ne sont pas décomposées par type d'infraction ; et il n'existe pas de mécanismes centraux permettant d'accéder à ces données (ONUDC, 2017^[20]).

Si la collecte de données et de statistiques pénales et disciplinaires relatives aux violations de l'intégrité relève souvent de la responsabilité d'institutions spécifiques, leur activité pourrait être coordonnée au niveau central, par exemple, dans le cadre du mécanisme général de coordination du système d'intégrité publique. Dans ce contexte, les données relatives à la répression peuvent également intégrer le suivi et l'évaluation plus larges du système d'intégrité. En ce qui concerne la transparence, les données et les statistiques relatives à la répression peuvent avoir le plus grand impact à des fins de redevabilité et d'analyse des risques lorsqu'elles sont accessibles au public de manière interactive et engageante, mais aussi lorsqu'elles sont mises à disposition sous des formes appropriées pour être réutilisées et élaborées.

Références

- ACAS (2015), *Acas Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures*, [25]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (consulté le 27 novembre 2019).
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2016), *Assessing Integrity of Public Organizations*, [31]
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302> (consulté le 24 janvier 2020).
- APSC (2015), « *Handling misconduct: A human resource manager's guide* », [26]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015> (consulté le 27 novembre 2019).
- Association européenne des magistrats (1997), *Judges' Charter in Europe*, [43]
<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf> (consulté le 17 février 2019).
- Ballard, A. et P. Easteal (2018), « Procedural fairness in workplace investigations: Potential flaws and proposals for change », *Alternative Law Journal*, vol. 43/3, pp. 177-183, [10]
<https://doi.org/10.1177/1037969X18772134>.
- Cardona, F. (2003), « *Liabilities and disciplines of civil servants* », OECD, Paris, [4]
<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf> (consulté le 7 septembre 2017).
- CGU (s.d.), *Manuais e Capacitação*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (consulté le 27 novembre 2017). [27]
- CGU (s.d.), *Relatórios de Punições Expulsivas*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas> (consulté le 30 juillet 2019). [29]
- Coalition for Integrity (2019), « *Enforcement of ethics rules by state ethics agencies: Unpacking the S.W.A.M.P. Index* », <http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/> (consulté le 17 février 2020). [40]
- Commission européenne (2019), *EU Justice Scoreboard 2019*, [33]
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.
- Commission européenne (2014), « *Rapport anticorruption de l'UE* », https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf (consulté le 17 février 2020). [39]
- Conseil consultatif des juges européens (2010), *Magna Carta of Judges*, [44]
<https://rm.coe.int/168074825a> (consulté le 17 février 2020).
- Conseil de l'Europe (2018), *Systèmes judiciaires européens : Efficacité et qualité de la justice - Édition 2018 (données 2016)*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-fr/16808def9d> (consulté le 30 juillet 2019). [32]
- Conseil de l'Europe (2010), *Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, [18]
<https://rm.coe.int/16807096c2> (consulté le 17 février 2020).

- Conseil de l'Europe (1999), *Convention civile sur la corruption : Détails du traité n°174*, [5]
<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (consulté le 14 janvier 2019).
- Conseil de l'Europe (1999), *Convention pénale sur la corruption : Détails du traité n°173*, [22]
<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173> (consulté le 17 février 2020).
- Conseil de l'Europe (1950), *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : Détails du traité n°005*, [11]
<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> (consulté le 17 février 2020).
- Cour européenne des droits de l'homme (2016), *Elements of substantive law oas obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, [8]
https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF.
- Efrat, A. et A. Newman (2016), « Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts », *International Organization*, vol. 70/2, pp. 409-449, [7]
<https://doi.org/10.1017/S0020818316000023>.
- G20 (2017), *G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption*, [14]
<http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf> (consulté le 17 février 2020).
- HCDH (2003), « The right to a fair trial: From investigation to trial », *Human Rights in the Administration of Justice : A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, n° 6, [9]
<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf>.
- Martini, M. (2014), « Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement », [38]
Anti-corruption Helpdesk, Transparency International,
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf.
- Nations Unies (2012), *Déclaration de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international*, [13]
<https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/RES/67/1> (consulté le 17 février 2020).
- Nations Unies (2003), *Convention des Nations Unies contre la corruption*, [6]
https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/united_nations_convention_against_corruption/uncac_french.pdf (consulté le 17 février 2020).
- Nations Unies (1985), *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, [42]
<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/> (consulté le 17 février 2020).
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (s.d.), « *Indicador de sanciones disciplinarias* », [28]
<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx> (consulté le 30 juillet 2019).
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>.

- OCDE (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf>. [23]
- OCDE (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201866-en>. [16]
- OCDE (2018), « Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece », OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf>. [21]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [1]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [3]
- OCDE (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials (non publié)*, OCDE, Paris. [17]
- OCDE (2016), *Public Consultation on Liability of Legal Persons: Compilation of Responses*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf>. [15]
- OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [37]
- OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat: Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264056725-fr>. [35]
- ONUDC (2017), *État de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/17-04680_F_ebook.pdf (consulté le 17 février 2020). [20]
- ONUDC (2009), *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53540_Ebook_f.pdf (consulté le 6 juillet 2017). [24]
- ONUDC (2002), *Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03890_F_ebook.pdf (consulté le 17 février 2020). [34]
- Palumbo, G. et al. (2013), « Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective », *OECD Economic Policy Papers*, n° 5, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>. [36]
- RECJ (2012), « *Justice, society and the media* », Réseau européen des Conseils de la Justice, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf (consulté le 17 février 2020). [30]

- UE (2012), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FR> (consulté le 24 janvier 2020). [12]
- Union internationale des magistrats (1999), *Statut Universel du Juge*, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_french.pdf (consulté le 17 février 2020). [41]
- Van Dijk, F. et G. Vos (2018), « A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary », *International Journal for Court Administration*, vol. 9/3, pp. 1-21, <http://doi.org/10.18352/ijca.276>. [19]

Notes

¹ Par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Déclaration de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international (Nations Unies, 2012^[13]), la Convention européenne des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, 1950^[11]) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE, 2012^[12]).

² Voir les arrêts de la Cour sur [Vathakos c. Grèce 20235/11](#) (Jugement définitif au 28/09/2018), [Vilho Eskelinen et autres c. Finlande 63235/00](#) (Jugement définitif au 19/04/2007), [Kamenos c. Chypre 147/07](#) (Jugement définitif au 31/01/2018).

Note de la Turquie

Les informations contenues dans ce document et qui font référence à « Chypre » concernent la partie sud de l'île. Il n'existe pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintient sa position concernant la « question chypriote ».

Note de tous les États membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies, à l'exception de la Turquie. Les informations contenues dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

³ Voir les articles 108, 132, 134-136 du code de la fonction publique grecque.

⁴ Voir les jugements pertinents de la CEDH sur *Albert et Le Compte c. Belgique* 7299/75, *Gautrin et autres c. France* 21257/93, 21258/93, 21259/93 et autres, *Frankowicz c. Pologne* 53025/99.

⁵ Voir, par exemple, les Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985 (Nations Unies, 1985^[42]), la Charte des juges en Europe (Association européenne des magistrats, 1997^[43]), la Magna Carta des juges (Conseil consultatif des juges européens, 2010^[44]), le Statut universel du juge (Union internationale des magistrats, 1999^[41]) et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (ONUDC, 2002^[34]).

12 Surveillance

Ce chapitre commente le principe de surveillance figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment la surveillance et le contrôle externes renforcent la redevabilité au sein du système d'intégrité publique. Il vise à encourager les organismes du secteur public à répondre aux conseils des instances de surveillance et à mettre en place des mécanismes pour renforcer la réactivité des instances de surveillance aux plaintes et aux allégations. Il explore également le rôle des instances de surveillance pour garantir une application impartiale des lois et des règlements. Ce chapitre aborde les deux défis couramment rencontrés, à savoir la rapidité des décisions pour éviter de créer un sentiment d'impunité et garantir l'accès aux recours procéduraux, et la charge et l'efficacité de l'application.

12.1. Pourquoi la surveillance ?

La supervision et la surveillance externes constituent des éléments essentiels d'un système d'intégrité. Les organisations publiques et les agents publics sont responsables de leurs décisions, actions et dépenses. La surveillance contribue à l'efficacité du système d'intégrité publique, notamment par des réponses adéquates des organisations publiques aux recommandations des instances de surveillance, par un traitement efficace des plaintes et des allégations, tant par les procédures propres des instances de surveillance que par celles des organisations publiques, et par l'application impartiale des lois et des règlements dans l'ensemble du secteur public. Au-delà de la création de mécanismes spécifiques pour établir et renforcer la redevabilité publique, la surveillance peut favoriser l'apprentissage par l'évaluation et la mise en évidence des mauvaises et des bonnes pratiques. De plus, les rapports de surveillance peuvent éclairer la stratégie en matière d'intégrité, ainsi que les politiques et les réformes. Certaines instances de surveillance exercent également des fonctions fondamentales en matière d'intégrité (par exemple, la protection des lanceurs d'alerte ou la collecte et la vérification des déclarations de patrimoine).

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents doivent « renforcer le rôle de la surveillance et du contrôle externes au sein du système d'intégrité publique, notamment :

- a. en facilitant l'apprentissage institutionnel et en démontrant la transparence des entités du secteur public grâce à des réponses adaptées (y compris des mesures de réparation, le cas échéant) aux sanctions, décisions et avis formels prononcés par les instances de surveillance (institutions supérieures de contrôle des finances publiques, médiateurs ou commissions d'information, entre autres), les organismes d'exécution réglementaire et les juridictions administratives ;
- b. en s'assurant que les instances de surveillance, organismes d'exécution réglementaire et juridictions administratives qui renforcent l'intégrité publique donnent suite aux informations sur des cas présumés d'acte répréhensible ou de comportement fautif qui leur sont communiquées par des tiers (plaintes ou allégations émanant d'entreprises, d'employés ou d'autres particuliers, par exemple) ;
- c. en veillant à l'application impartiale des législations et des réglementations (qui sont susceptibles de s'appliquer à des organisations publiques comme privées, ainsi qu'aux particuliers) par les organismes d'exécution réglementaire » (OCDE, 2017^[1]).

12.2. Qu'est-ce que la surveillance ?

La redevabilité publique contribue à susciter la confiance en la bonne gestion du secteur public. Il s'agit d'une relation entre un acteur et un forum dans laquelle l'acteur a l'obligation d'expliquer et de justifier sa conduite ; le forum peut poser des questions et porter un jugement, et l'acteur peut en subir les conséquences (Bovens, 2006^[2]). Ainsi, un modèle global de redevabilité publique comporte deux dimensions :

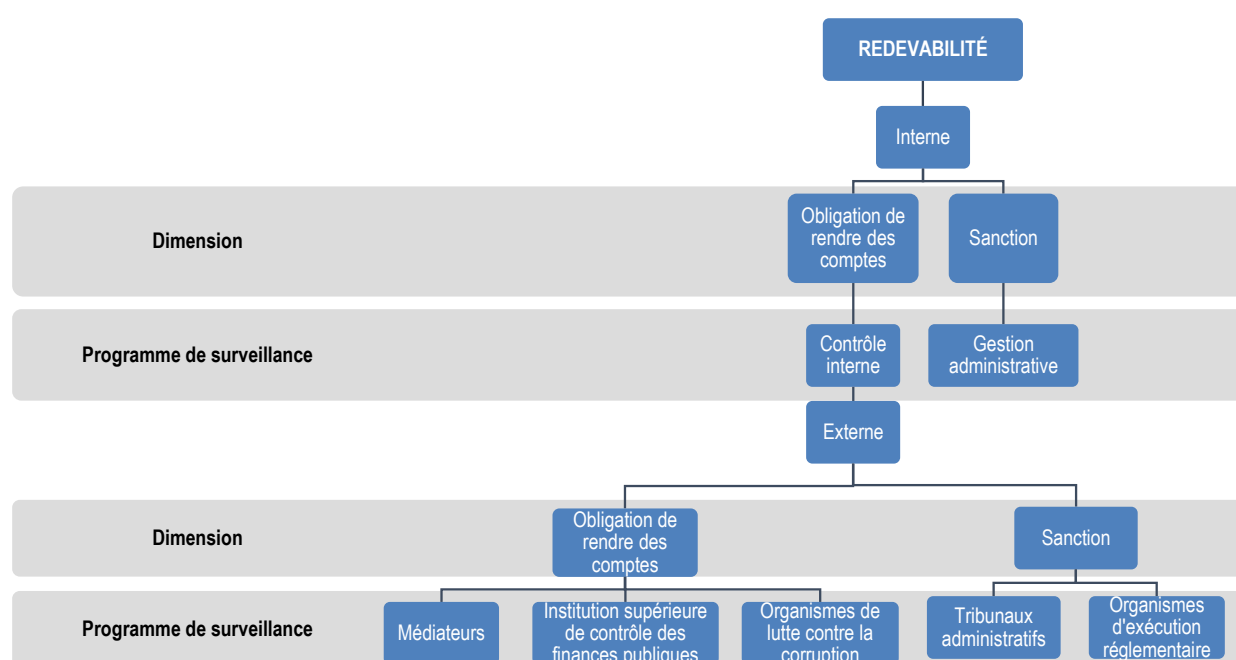
- l'obligation de rendre des comptes : l'obligation de fournir des informations, des clarifications, des explications et des justifications ;
- la sanction : action formelle contre tout comportement illégal, incorrect, inefficace ou inefficent de l'institution ou du fonctionnaire responsable (Schedler, Diamond et Plattner, 1999^[3] ; Pelizzo et Stapenhurst, 2013^[4]).

L'obligation de rendre des comptes et la sanction exigent une structure institutionnelle adéquate à deux niveaux : 1) des mécanismes internes (au sein de la chaîne de commandement bureaucratique) et 2) des mécanismes externes de surveillance et de contrôle. Les mécanismes de contrôle interne, tels que décrits au chapitre 10, peuvent éliminer la plupart des irrégularités et fournir des informations sur lesquelles les

instances de surveillance externe peuvent s'appuyer. Cependant, les mécanismes de contrôle interne peuvent manquer d'indépendance et d'objectivité dans les enquêtes sur les actes répréhensibles. Par conséquent, des mécanismes de surveillance à la fois internes et externes sont nécessaires pour garantir un système de contrôle global pour tous les organismes publics.

Ce chapitre se concentre uniquement sur les mécanismes de redevabilité externe, en particulier les institutions de surveillance et de contrôle indépendantes et spécialisées. Le graphique 12.1 détaille la typologie et la position des instances de surveillance externe parmi les divers mécanismes de reddition des comptes et de répression.

Graphique 12.1. Architecture des mécanismes de surveillance garantissant la redevabilité publique



Dans la typologie des instances de surveillance, et des organes de contrôle et de répression externes, les quatre groupes d'institutions suivants font l'objet d'une discussion plus approfondie :

- les médiateurs : mandats généraux et spécialisés
- les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC)¹
- les tribunaux administratifs : tribunaux administratifs spécialisés et tribunaux de compétence générale assurant un contrôle juridictionnel indépendant et impartial des actions et omissions de l'administration
- les organismes d'exécution réglementaire : organes chargés de promouvoir la conformité et d'atteindre les objectifs de la réglementation au sein des organismes publics et privés.

Les médiateurs, les ISC et les tribunaux administratifs sont explicitement chargés de superviser les organes publics. Les organismes d'exécution réglementaire ont toutefois un champ d'action plus large. Ces organismes se concentrent principalement sur l'inspection des activités et des marchés pertinents des entités publiques et semi-publiques, des entreprises privées et des individus présentant des risques particuliers vis-à-vis de divers biens publics, notamment la santé publique, l'éducation, la sécurité et l'environnement. Bien qu'ils ne soient pas explicitement chargés de superviser les organes publics, les

organismes d'exécution réglementaire constituent des éléments nécessaires des systèmes d'intégrité publique, car leur mission couvre également la surveillance des institutions publiques et des entreprises publiques. Le tableau 12.1 résume les principales caractéristiques, les similitudes et les différences entre les instances de surveillance.

Tableau 12.1. Instances de surveillance : Principales caractéristiques, similitudes et différences

| Type d'organe | Statut | Mission | Pouvoirs |
|--|---|--|---|
| <i>Médiateurs spécialisés, commissaires à l'information</i> | Organes indépendants responsables devant le législateur, jouissant souvent d'un statut constitutionnel. | Protéger et promouvoir les droits et les libertés. | Enquêter par le biais des organes exécutifs sur les violations des droits de l'homme et des libertés ; émettre des recommandations sur ce type de cas et sur des questions générales. |
| <i>Institutions supérieures de contrôle des finances publiques</i> | Organes indépendants de l'exécutif avec des pouvoirs souvent inscrits dans la constitution. | Garantir la légalité, l'efficacité, l'efficience et la gestion financière et des performances dans le secteur public. | Réaliser un audit externe et indépendant de la légalité, de la régularité et des performances des organes et des politiques publiques ; émettre des recommandations de mesures correctives. Les ISC ayant des activités juridictionnelles peuvent également faire appliquer les dispositions en matière de responsabilités financières. |
| <i>Tribunaux administratifs</i> | Organes judiciaires indépendants et impartiaux. | Assurer un contrôle juridictionnel indépendant de la légalité des actions administratives. | Abroger les actes administratifs illégaux, obliger l'administration à prendre des mesures correctives. |
| <i>Organismes d'exécution réglementaire</i> | Organes exécutifs bénéficiant de garanties particulières d'indépendance fonctionnelle. | Améliorer et promouvoir le respect des règles et des règlements et des traités internationaux auprès des organisations privées et publiques. | Effectuer des inspections suivies de sanctions en cas de non-conformité, octroi de licences, accréditation, autorisation ou approbation d'activités économiques. |

Malgré l'existence de nombreux modes de configuration institutionnelle, ainsi que d'outils et mécanismes à la disposition d'un pays pour mener à bien la surveillance externe, les lignes d'action suivantes sont essentielles :

- encourager les organismes du secteur public à répondre de manière adéquate aux conseils des instances de surveillance
- renforcer l'efficacité du traitement des plaintes et des allégations par les instances de surveillance
- garantir l'application impartiale des lois et des règlements par les instances de surveillance.

12.2.1. Encourager les organismes du secteur public à répondre de manière adéquate aux conseils des instances de surveillance

Pour faciliter l'apprentissage institutionnel et démontrer la redevabilité des organes du secteur public, il est nécessaire d'apporter des réponses adéquates aux sanctions, décisions et conseils officiels des instances de surveillance. De plus, les dispositions en matière de bonne gouvernance augmentent les chances d'une mise en œuvre réussie des recommandations et conseils des instances de surveillance (Bureau national de contrôle des finances publiques de l'Australie, s.d.^[5]). Lors de la mise en place d'un système de suivi et de surveillance, il est essentiel que les organisations publiques attribuent des responsabilités claires, relient le système de suivi et de surveillance au cycle de gestion et de contrôle, et communiquent régulièrement l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations aux organes internes et externes concernés.

Le système de suivi et de surveillance doit comprendre des éléments de base tels que le conseil et l'organe qui l'a fourni, la date à laquelle le conseil a été émis et la date à laquelle une réponse est attendue. Si une date de réponse n'est pas fournie par l'instance de surveillance et n'est pas précisée dans une loi ou un règlement pertinent, les organes du secteur public doivent fixer un délai raisonnable pour répondre à

chaque conseil, recommandation et sanction reçus. Pour soutenir la mise en œuvre, les organisations publiques doivent également désigner une personne en leur sein qui sera chargée de mettre en œuvre les conseils et/ou d'y répondre, et d'informer l'encadrement supérieur de l'état d'avancement de la mise en œuvre (encadré 12.1). Les responsables de la mise en œuvre des conseils ou des recommandations peuvent adopter diverses mesures, en fonction de la gravité ou de la complexité de ces conseils ou recommandations. On peut par exemple utiliser un tableau de bord basé sur des feux de signalisation, en mettant en évidence les questions les plus importantes et/ou urgentes en rouge, afin de fixer et de mettre en évidence les priorités.

Encadré 12.1. Des responsabilités clairement attribuées pour assurer la mise en œuvre des recommandations d'audit

Suite à un audit effectué par le Bureau national de contrôle des finances publiques de l'Australie (Australian National Audit Office - ANAO), le ministère de l'Agriculture australien a chargé un responsable de haut rang de veiller à la mise en œuvre effective de chacune des recommandations de l'ANAO. La redevabilité générale en matière de gestion a été confiée au secrétaire adjoint chargé de cette fonction. Le responsable de haut rang devait fournir des mises à jour sur l'avancement de la mise en œuvre, le secrétaire adjoint donnant son approbation finale.

Source : (Bureau national de contrôle des finances publiques de l'Australie, s.d.^[5]).

Pour suivre les recommandations des ISC et d'autres instances de surveillance externes, un comité d'audit similaire à ceux qui sont généralement en place dans le secteur privé peut aider à superviser la mise en œuvre des recommandations. Un comité d'audit fournit des conseils et une assurance au chef d'une organisation sur le niveau d'adéquation du cadre de reddition des comptes et de contrôle de l'entité et sur l'état de la mise en œuvre des recommandations de l'ISC. Pour être efficaces, les comités d'audit sont dotés d'un certain degré d'autonomie ou d'indépendance et se réunissent régulièrement (encadré 12.2).

Encadré 12.2. Les comités d'audit du secteur public en Australie

En vertu de la loi australienne sur la gouvernance publique, la performance et la responsabilité de 2013 (loi PGPA), chaque entité du gouvernement australien est tenue de disposer d'un comité d'audit. En Australie, un comité d'audit doit être composé d'au moins trois personnes qui possèdent les qualifications, les connaissances, les compétences et l'expérience appropriées pour s'assurer que le comité s'acquitte de ses fonctions. La majorité des membres du comité d'audit doit être indépendante : ils ne doivent être ni des agents publics ni des employés de l'organisation. En outre, la plus haute autorité de l'organisation, le directeur financier et le directeur général ne sont pas autorisés à être membres du comité d'audit. L'indépendance du comité par rapport aux activités quotidiennes de gestion contribue à garantir son objectivité, son impartialité et son isolement par rapport aux conflits d'intérêts, aux biais ou aux influences extérieures indues.

Les fonctions du comité d'audit doivent être décrites dans une charte, et doivent inclure l'examen par le comité de la pertinence des rapports financiers, des rapports de performance, des systèmes de surveillance, y compris l'audit interne et l'audit externe, des systèmes de gestion des risques et des systèmes de contrôle interne de l'entité.

En ce qui concerne la fonction d'audit, les comités d'audit peuvent :

- conseiller la direction de l'organisation sur les plans d'audit interne

- fournir des conseils sur les normes professionnelles à utiliser par les auditeurs internes lors de la réalisation d'audits
- examiner l'adéquation de la réponse de l'organisation aux recommandations d'audit interne et externe
- examiner le contenu des rapports d'audit interne et externe afin d'identifier les éléments pertinents pour l'organisation
- conseiller l'autorité responsable sur les bonnes pratiques.

Le Bureau national de contrôle des finances publiques de l'Australie (Australian National Audit Office - ANAO), en tant qu'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays, est invitée à assister aux réunions du comité d'audit en tant qu'observateur. Chaque réunion fait l'objet d'un procès-verbal qui est remis à la direction et mis à la disposition de l'ANAO. Les membres du comité informent également l'encadrement supérieur des activités du comité d'audit et discutent des progrès réalisés dans certains domaines, par exemple en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations d'audit.

Source : (Gouvernement australien - ministère des Finances, 2018^[6]).

La contribution des instances de surveillance est également utile au-delà de l'amélioration de la légalité, de la probité, de l'efficacité et de l'efficience des organisations publiques. Les apports des instances de surveillance peuvent également contribuer à l'amélioration des politiques gouvernementales, notamment des politiques en matière d'intégrité. Par exemple, le travail des ISC sur les audits de performance liés aux politiques gouvernementales peut être très utile pour soutenir la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation du système d'intégrité. Leur analyse externe et objective contribue à la définition de réformes et de politiques publiques fondées sur des données probantes, et leur vision transversale leur permet d'évaluer de manière exhaustive l'efficacité et l'efficience des programmes gouvernementaux, y compris ceux liés à l'intégrité (OCDE, 2017^[7]). Les audits d'intégrité réalisés par les ISC sont particulièrement pertinents dans ce contexte. Il peut s'agir d'audits de la gestion de l'intégrité de l'organisation ou de la mise en œuvre des réglementations pertinentes, comme la gestion des conflits d'intérêts. Cependant, il peut également s'agir d'audits à l'échelle gouvernementale de la mise en œuvre et des performances de la politique d'intégrité des gouvernements, et même d'un audit de l'infrastructure d'intégrité d'un pays.

De plus, en mettant en œuvre des fonctions d'intégrité fondamentales telles que la réalisation d'audits d'intégrité, la vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts et la fourniture de services de conseil en déontologie, les fonctions de surveillance peuvent utiliser leur position dans le système d'intégrité pour soutenir l'apprentissage organisationnel. Par exemple, en Autriche, la Cour des comptes (ACA) est un acteur clé du système d'intégrité et effectue des audits d'intégrité des organisations publiques. L'ACA évalue si les mécanismes existants sont adaptés pour prévenir la corruption au sein des organisations publiques et publie des recommandations pour accroître la transparence ainsi que le contrôle et la sensibilisation du public à ces questions.² Les contributions des institutions de médiation peuvent également contribuer à une amélioration des services ou des politiques publiques, notamment en tirant des enseignements des résultats des enquêtes qu'elles mènent. Un médiateur peut mener une enquête « d'initiative », un outil spécifique permettant aux institutions de médiation de suggérer des changements de politique, sans avoir reçu de plainte préalable (Institut international de l'Ombudsman, 2018^[8]). Les enquêtes d'initiative sont utilisées pour s'attaquer à la cause profonde d'un problème qui a donné lieu à un certain nombre de plaintes similaires. Les conclusions peuvent permettre de réagir rapidement à un problème avant qu'il ne s'aggrave, ou permettre au médiateur d'émettre des recommandations sur une question problématique touchant un certain nombre d'organisations publiques. De plus, les enquêtes d'initiative peuvent attirer l'attention sur des questions d'intérêt public, et susciter des discussions sur des questions politiques et législatives. Enfin, ces enquêtes peuvent faire entendre dans l'arène politique des voix qui se plaignent rarement, sont rarement entendues ou ne sont pas en mesure de déposer une plainte,

contribuant ainsi à améliorer leur accès à l'élaboration des politiques (Institut international de l'Ombudsman, 2018^[8]).

Comme les ISC et les institutions de médiation adressent généralement des rapports à leur corps législatif national, ce dernier peut également soutenir la mise en œuvre de leurs recommandations. Par exemple, le législateur peut créer un comité ou un sous-comité spécial pour surveiller régulièrement la mise en œuvre des conseils des instances de surveillance et exiger que les organes gouvernementaux fassent état de leurs performances en la matière. Le fait de garantir l'accès des instances de surveillance au pouvoir législatif et l'opportunité de présenter les résultats de leurs travaux à la fois au sein des commissions compétentes et en séance plénière peut également contribuer à soutenir la mise en œuvre des recommandations.

En ce qui concerne les organismes d'exécution réglementaire, leurs recommandations s'adressent principalement aux entités réglementées, mais les services gouvernementaux concernés peuvent également contrôler ces recommandations. En particulier, le contrôle peut détecter les domaines dans lesquels les violations des règlements sont les plus graves ou les plus fréquentes, et indiquer les domaines dans lesquels une intervention politique ou un contrôle renforcé est nécessaire. Leurs recommandations portent notamment sur la mise en œuvre des normes d'intégrité, des principes d'efficacité et de transparence et des règles en matière de conflits d'intérêts (OCDE, 2019^[9]). Si les recommandations des organismes d'exécution réglementaire concernent des opérateurs de marché appartenant à l'État ou d'autres institutions publiques, elles peuvent être analysées et surveillées par les services gouvernementaux qui les supervisent (OCDE, 2019^[9]).

L'exécution efficace des décisions des tribunaux administratifs nécessite divers mécanismes, selon la nature et le contenu de la décision. Par exemple, si le tribunal administratif accepte une plainte pour silence administratif, il doit fixer un délai contraignant à l'administration pour résoudre l'affaire. Pour résoudre les plaintes contre la légalité des actes administratifs, le tribunal doit posséder des compétences étendues afin de pouvoir exercer des recours complets et efficaces contre les actions et décisions irrégulières de l'administration publique, telles que :

- le pouvoir non seulement d'abroger les décisions administratives illégales, mais aussi de remplacer ces actes par sa décision finale, en résolvant l'affaire au fond
- le pouvoir d'imposer des sanctions (par exemple, des amendes) aux organes administratifs ou aux fonctionnaires responsables d'actes illégaux causant des dommages aux citoyens ou aux entreprises.

12.2.2. Renforcer l'efficacité du traitement des plaintes et des allégations par les instances de surveillance

Le traitement des plaintes et des allégations est une autre fonction essentielle des instances de surveillance (pour en savoir plus, voir les chapitres 9 et 10). Parmi elles, les médiateurs sont généralement tenus par la loi d'enregistrer et de traiter les signalements individuels de toutes les personnes physiques et morales sur les violations de leurs droits et libertés par les autorités publiques, y compris les signalements sur les violations de l'intégrité par les organisations publiques. Certaines institutions de médiation sont également spécifiquement chargées de recevoir les signalements des lanceurs d'alerte et d'assurer leur protection. Par exemple, depuis 2016, le Défenseur des droits français, chargé de protéger les droits et libertés des personnes et de promouvoir l'égalité, est tenu de protéger les demandeurs et de les orienter vers les autorités compétentes qui examinent le cas. Le médiateur publie des conseils et soutient les lanceurs d'alerte dans leur orientation vers d'autres autorités responsables tout en les protégeant, si nécessaire, contre toute sorte de mesures de représailles qui pourraient être prises à leur encontre (HATVP, 2019^[10]).

Qu'il existe ou non un mandat d'intégrité spécifique, un traitement efficace des plaintes et des allégations nécessite un accès clair et des réponses rapides. Les institutions de médiation peuvent faciliter le dépôt de signalements en acceptant divers canaux de soumission, tels que la soumission en personne, les signalements écrits et ceux soumis par le biais des canaux électroniques, y compris les médias sociaux. De même, malgré l'éventuelle absence de délai pour l'examen des dossiers, chaque plainte doit être traitée dans un délai raisonnable. Les chartes de service pourraient sensibiliser au droit de porter plainte, aux attributions de l'institution, à la portée de la compétence et aux normes de service en termes de réponse.

Une fois le signalement examiné et accepté, les recommandations du médiateur doivent être adressées à l'institution publique concernée et le demandeur doit être informé des actions entreprises par le médiateur. Il est également essentiel de mettre en place des mécanismes de suivi de la mise en œuvre des recommandations des institutions de médiation (encadré 12.3).

Encadré 12.3. Contrôler la mise en œuvre des recommandations : l'expérience de l'Ombudsman de l'Ontario

Le bureau de l'ombudsman de l'Ontario a mis en place une équipe d'intervention spéciale de l'ombudsman (EISO) composée d'enquêteurs spécialisés dans les enquêtes systémiques approfondies. Un élément important du travail de l'équipe est un suivi postenquête solide pour s'assurer que les recommandations basées sur ses enquêtes systémiques sont correctement mises en œuvre et observées par les organisations publiques. Chaque rapport de l'EISO contient une recommandation explicite enjoignant l'organe compétent à faire un rapport par écrit et à intervalles spécifiques sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations. Les intervalles entre les rapports sont fixés au cas par cas, en fonction des circonstances particulières et de la nature des recommandations. Les rapports soumis par ces organes sont ensuite analysés par l'EISO, et les informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations sont publiées dans les rapports annuels ou sur le site web de l'Ombudsman. Pour son évaluation, l'EISO s'appuie également sur d'autres sources d'information (par exemple, en contactant des groupes d'intérêt ou de défense) et fait participer le public par le biais des médias d'information et des médias sociaux pour s'assurer que les recommandations ne sont pas ignorées.

Si la performance des organisations publiques dans la mise en œuvre des recommandations de l'Ombudsman n'est pas satisfaisante, les étapes suivantes peuvent comprendre des tentatives de résolution des problèmes de manière informelle et collaborative ou, en dernier recours, l'ouverture d'une autre enquête.

Source : (Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, 2017^[11]).

Afin d'améliorer leur réactivité et leur ouverture, les instances de surveillance peuvent élaborer une stratégie pour une meilleure communication et une plus grande participation du public. Avec une meilleure visibilité et une plus grande confiance des citoyens, les instances de surveillance peuvent produire un impact plus important sur l'administration. Les recommandations peuvent être publiées et diffusées par divers canaux de communication, tels que les communiqués de presse, les médias sociaux et les présentations publiques. La visibilité des institutions de médiation pourrait également être améliorée par une présence territoriale plus importante de l'institution. Par exemple, le médiateur de Pologne organise des consultations régionales (encadré 12.4).

Encadré 12.4. Consultations régionales menées par le médiateur de Pologne

Le médiateur de Pologne mène un programme de consultations régionales depuis 2016. Chaque année, le médiateur et son équipe visitent de nombreuses municipalités (49 en 2016 ; 58 en 2017 ; 38 en 2018). Ces réunions avec le médiateur sont ouvertes à tous les participants intéressés. Elles s'accompagnent de consultations avec les OSC locales et le milieu universitaire. Au cours des visites, des plaintes peuvent être soumises directement à l'équipe du médiateur, ce qui a entraîné une augmentation systématique du nombre total de dossiers reçus et examinés par le Médiateur au cours des dernières années. Pour les seules années 2016 et 2017 respectivement, 25 642 et 25 711 dossiers ont été examinés, sur un total de 52 551 et 52 836 demandes. Les réunions régionales ont également permis au médiateur d'identifier de nouveaux domaines de violations systémiques des libertés et des droits au sein des organisations publiques.

Source : (Commissioner for Human Rights, 2017^[12]); (Commissioner for Human Rights, 2018^[13]).

En ce qui concerne les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, la publication des rapports d'audit ne suffit pas à renforcer la confiance du public. La fonction des ISC a évolué, certaines jouant désormais un rôle prospectif, les résultats de leur collecte de données pouvant être utilisés pour analyser la pertinence, la performance et des alternatives aux processus publics existants. Ces résultats et recommandations alimentent à leur tour la phase d'élaboration des politiques (OCDE, 2017^[7]). Certaines ISC ont notamment participé au renforcement des systèmes de gestion des ressources humaines fondés sur le mérite, et à leur transformation de systèmes basés sur la carrière en systèmes basés sur les postes, où les risques de corruption peuvent provenir de la mobilité entre secteurs public et privé ou des activités de lobbying. En Autriche et au Royaume-Uni, les évaluations des ISC ont contribué à accroître la transparence et l'intégrité des partenariats publics-privés et de la passation des marchés, à renforcer la protection des lanceurs d'alerte et à définir des garanties contre les influences indues dans les processus décisionnels publics.

Traditionnellement, en tant qu'instances de surveillance parlementaire de l'exécutif, les ISC n'étaient pas obligées d'interagir avec les citoyens, car le pouvoir législatif était leur principal interlocuteur. L'évolution de leur rôle, dans l'optique de devenir le plus important organe de surveillance public, peut s'accompagner de l'ouverture des ISC aux contributions et à l'engagement des citoyens (OCDE, 2017^[14]). Les ISC peuvent envisager de permettre aux citoyens de soumettre des plaintes et des propositions de sujets ou d'organisations publiques à contrôler. Les citoyens et les organisations de la société civile peuvent également être invités à faire part de leurs commentaires sur la mise en œuvre des recommandations des ISC (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, 2013^[15]).

Les ISC, les médiateurs et les organismes d'exécution réglementaire peuvent également recueillir des informations par le biais d'un suivi systématique des médias, y compris les médias nationaux, mais aussi régionaux et locaux, qui rendent compte des actes répréhensibles présumés de l'administration. Dans un tel cas, les instances de surveillance peuvent ouvrir des enquêtes d'*office*, sans demande officielle des citoyens concernés. Les institutions de surveillance peuvent mettre en place une équipe ou une unité chargée de recueillir les données issues du suivi des médias.

Le mandat des tribunaux administratifs pourrait englober toutes les actions et omissions des organes exerçant des fonctions publiques. Les délais de soumission d'un dossier (recours, plaintes contre des actions administratives et omissions) doivent être suffisamment longs pour que la partie puisse préparer la soumission et recueillir toutes les informations nécessaires. L'accessibilité à la justice administrative est essentielle. Les frais judiciaires ne devraient pas empêcher les personnes dans le besoin d'accéder à la justice et à l'aide juridique. De plus, le traitement des dossiers par les tribunaux dans un délai raisonnable

contribue à assurer la confiance dans le système judiciaire. Dans certains pays, la législation impose aux tribunaux administratifs des délais pour examiner les dossiers et/ou rendre une décision, qui peuvent être prolongés dans des circonstances spécifiques et complexes.

Les plaintes individuelles et les allégations d'actes répréhensibles commis par des entités réglementées peuvent également être prises en compte par les organismes d'exécution réglementaire dans la planification des activités d'inspection. Ces organismes peuvent veiller à ce que les mesures nécessaires soient en place pour permettre au public de soumettre des plaintes et de signaler des allégations par différents moyens (en personne, par écrit, par téléphone ou au moyen de formulaires disponibles sur le site web), les soumissions étant gratuites et la charge bureaucratique réduite au minimum nécessaire, par exemple, en décrivant le cas et en fournissant au demandeur les coordonnées nécessaires. Des campagnes de sensibilisation sur les typologies et les risques associés aux actes répréhensibles peuvent être utilisées pour encourager le public à les signaler (encadré 12.5). Les organismes doivent analyser attentivement les informations reçues de la part des tiers pour faire la distinction entre les plaintes fondées indiquant des infractions aux règlements et les plaintes exprimant un mécontentement général à l'égard des services fournis par les entités réglementées (OCDE, 2014^[16]). En outre, les gouvernements peuvent veiller à ce que les organismes de réglementation adoptent des procédures et des processus pour traiter les plaintes et les allégations pour lesquelles il existe des preuves solides d'un grand risque imminent (OCDE, 2014^[16]).

Encadré 12.5. « C'est mauvais pour vous, nuisible pour tous » : accroître la sensibilisation au droit de signaler les actes répréhensibles au Portugal

En 2014, l'Autorité pour les conditions de travail du Portugal (ACT) a lancé une campagne de sensibilisation contre le travail non déclaré. Elle a été inspirée par la prétendue prolifération du travail non déclaré due à la crise économique. La campagne s'adressait à la fois aux employeurs et aux travailleurs. L'objectif principal était d'utiliser des mesures de sensibilisation afin de promouvoir la transformation du travail non déclaré en emploi régulier. Outre les affiches, brochures et dépliants distribués aux travailleurs et aux entreprises, des séances de sensibilisation ont été organisées à l'intention des employeurs, mais aussi dans les écoles primaires et secondaires. Un service d'assistance téléphonique a été lancé, ainsi qu'une FAQ sur le site web de l'ACT. La campagne a été appuyée par des annonces dans la presse et à la radio. En conséquence, au cours de la période 2014-2015, environ 9 000 cas de travail non déclaré ont été identifiés et le statut de ces travailleurs a été converti en emploi régulier.

Source : Plate-forme européenne sur le travail non déclaré, Fiche pratique : Campagne de sensibilisation, Portugal, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&catId=1495&langId=en>

12.2.3. Garantir l'application impartiale des lois et règlements par les instances de surveillance

Le principe de surveillance invite également les adhérents à veiller à l'application impartiale des lois et des règlements, applicables aux organisations publiques et privées ou aux particuliers, par les organismes d'exécution réglementaire (OCDE, 2017^[11]). Cette exigence peut être satisfaite si les organismes d'exécution réglementaire sont à l'abri de l'influence induite de décideurs politiques et de groupes d'intérêt, et restent soumis à l'obligation de rendre des comptes de leurs décisions à l'extérieur, notamment à un contrôle judiciaire.

L'indépendance des organismes d'exécution réglementaire possède deux dimensions (OCDE, 2018^[17]) : 1) l'indépendance formelle (*de jure*), qui exige que les organismes de réglementation restent en dehors de

la chaîne de commandement bureaucratique et hiérarchique au sein d'un ministère ; et 2) l'indépendance réelle (*de facto*), qui fait référence à l'autodétermination de l'organisme dans l'utilisation des mesures de réglementation (Hanretty et Koop, 2012^[18]).

L'impossibilité pour les décideurs politiques de donner des instructions ou d'adopter des orientations et des directives contraignantes concernant les mesures et les priorités des organismes d'exécution réglementaire favorise leur indépendance formelle. Les organismes peuvent bénéficier d'une grande indépendance dans la sélection des entités réglementées à inspecter et dans la décision des mesures à appliquer, y compris les sanctions. Les organes de gestion des organismes peuvent être nommés par le biais de procédures ouvertes et transparentes pour une durée déterminée, avec une possibilité limitée de licenciement anticipé pour des motifs inscrits dans la législation. Leur indépendance repose également sur leur autonomie dans la définition de leur organisation interne ainsi que de leur gestion des ressources humaines et financières.

La redevabilité et la transparence sont l'autre face de la médaille de l'indépendance (OCDE, 2018^[17]). En effet, ces organismes sont soumis à des mécanismes de surveillance et de contrôle visant à s'assurer qu'ils atteignent effectivement les objectifs politiques jugés d'intérêt public par le gouvernement et le législateur. Une définition claire des objectifs des organismes de réglementation, des indicateurs de performance complets et significatifs et des rapports réguliers sur leurs performances à l'intention du pouvoir législatif - tels que les comités de surveillance législative, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur ministre - peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif (OCDE, 2014^[19]).

Le principe de l'indépendance des organismes d'exécution réglementaire n'implique pas l'absence de contrôle de leurs activités par le gouvernement. Par exemple, les services gouvernementaux respectifs peuvent être habilités à fixer des objectifs et des cibles de performance pour les organismes opérant dans leur domaine politique, tout en s'abstenant d'interférer avec la gestion quotidienne et les différentes procédures administratives. Les objectifs et les cibles peuvent refléter des objectifs et des priorités politiques plus larges du gouvernement, ainsi que traiter les principaux risques dans les domaines concernés. Les organismes d'exécution réglementaire peuvent également fournir aux départements des ministères concernés des informations actualisées provenant du terrain sur les principaux risques de corruption ou les lacunes de la réglementation.

Si l'indépendance formelle de *jure* peut créer des conditions favorables au renforcement de l'indépendance de *facto*, elle ne peut pas totalement éliminer le risque d'influence indue (OCDE, 2017^[20]). Pour faire face à ce risque, les régulateurs doivent créer et maintenir une culture d'indépendance forte et institutionnellement proactive qui renforcera leurs pratiques et comportements quotidiens (OCDE, 2014^[19]). Une étude de l'OCDE sur les dispositifs de gouvernance de 130 régulateurs économiques (dont la plupart détiennent des pouvoirs d'exécution) dans 38 pays montre qu'il existe une association positive entre l'indépendance et la redevabilité. Ces résultats confirment les conclusions de l'enquête de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits de 2013 (Koske et al., 2016^[21]) qui indique que, pour les régulateurs du secteur économique, une plus grande autonomie s'accompagne de structures de redevabilité plus solides. Les coefficients de corrélation sont visibles dans tous les secteurs examinés (énergie, communications électroniques, transport ferroviaire et aérien et eau) et sont particulièrement forts pour les régulateurs des secteurs de l'énergie et des communications électroniques (Casullo, 2019^[22]).

La réduction du risque d'influence indue des hommes politiques et des industries réglementées sur les organismes d'exécution réglementaire exige des garanties formelles d'indépendance et, renforce aussi activement l'autodétermination des organismes (OCDE, 2018^[17]). Ainsi, les gouvernements peuvent prendre en considération les aspects affectant le degré d'indépendance réelle des organismes, présentés dans le tableau 12.2.

Tableau 12.2. Facteurs déterminant l'indépendance de facto des organismes d'exécution réglementaire

| | |
|--------------------------------|--|
| Organisme - élus | Proportion de mobilité entre secteurs public et privé ³ |
| | Fréquence des contacts |
| | Influence sur les budgets des organismes |
| | Influence sur l'organisation interne des organismes |
| | Poids de l'appartenance partisane dans les nominations |
| | Vulnérabilité politique des organismes - départ anticipé des membres du conseil d'administration |
| Organisme - réglementés | Proportion de mobilité entre secteurs public et privé |
| | Fréquence des contacts |
| | Adéquation du budget de l'organisme à ses tâches |
| | Adéquation des ressources organisationnelles |
| | Proximité de l'activité professionnelle des membres du conseil d'administration |
| | Affaires personnelles et relations |

Source : (Maggetti, 2012^[23]).

Pour traiter les aspects affectant l'indépendance de ces organismes, certains pays - tels que le Canada et la Norvège - ont élaboré des politiques et des normes pour les gestionnaires des organismes d'exécution réglementaire (voir l'encadré 12.6, ainsi que le chapitre 13).

Encadré 12.6. Normes d'après mandat pour la fonction publique au Canada et en Norvège

Canada : En plus des normes de gestion des conflits d'intérêts, la directive sur les conflits d'intérêts, qui remplace l'ancienne politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat, impose certaines obligations d'après-mandat au moment du départ du personnel.

Avant de quitter la fonction publique, tous les fonctionnaires sont tenus de divulguer tout emploi ou activité future potentielle présentant un risque de conflit d'intérêts avec leurs fonctions dans l'administration publique. Les chefs adjoints de chaque institution publique sont également tenus de désigner les postes de la structure interne qui pourraient être confrontés à des risques spécifiques de conflit d'intérêts après la fin de l'emploi. En ce qui concerne ces employés, un délai de carence obligatoire d'un an a été introduit.

Pendant cette période, sauf autorisation de leur chef de service, un certain nombre de restrictions sont en vigueur, notamment :

- accepter une nomination à des organes de gestion ou des offres d'emploi dans des entités avec lesquelles ils ont traité en tant que fonctionnaires
- représenter ou agir au nom de ces entités
- fournir des conseils aux clients sur la base d'informations qui ne sont pas publiques ou recueillies dans le cadre des fonctions publiques.

Dans des circonstances particulières, la personne intéressée peut demander une dérogation ou la réduction du délai de carence.

Norvège : La loi sur le devoir d'information, la quarantaine et la récusation des hommes politiques, des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires (la loi sur la quarantaine), ainsi que le règlement sur le devoir d'information, la quarantaine et la récusation des hommes politiques, des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires, énoncent deux interdictions relatives à l'après-mandat :

- *L'interdiction temporaire* - Dans les six mois suivant la cessation de ses fonctions, un fonctionnaire ou responsable politique ne peut être employé par une organisation privée opérant dans le domaine de responsabilité dudit responsable public. Cette interdiction est compensée par le droit de continuer à percevoir leur salaire pendant le délai de carence.
- *L'abstinence d'implication dans certains cas* - Pendant un an après avoir quitté leurs fonctions, les anciens agents publics ne peuvent pas être impliqués dans des affaires ou des domaines qu'ils ont traités en tant que fonctionnaires ou responsables politiques. Les agents publics qui quittent leur poste sont tenus d'informer leurs anciens employeurs publics des offres d'emploi qu'ils reçoivent.

Il existe deux systèmes différents pour traiter les cas individuels :

- Pour les questions concernant les responsables politiques (Premier ministre, ministres, secrétaires d'État et conseillers politiques), les décisions sont prises par un conseil indépendant, appelé « Comité sur les restrictions applicables à l'après-mandat public ».
- Pour le reste (les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires), les décisions sont prises par l'autorité locale de nomination.

Source : (Gouvernement du Canada, 2012^[24] ; Gouvernement de la Norvège, 2015^[25] ; Gouvernement de la Norvège, 2015^[26]).

Des mécanismes rapides, transparents et solides pour les recours contre les décisions réglementaires importantes sont également nécessaires (OCDE, 2014^[19]). En pratique, cela peut concerner à la fois la surveillance du contenu des décisions (comme l'imposition de sanctions et d'amendes aux opérateurs du marché) et la procédure, notamment en ce qui concerne la durée excessive des inspections et autres procédures menées par ces organes. Le contrôle juridictionnel est également l'un des instruments de mesure de la qualité des activités d'inspection. La part des actes des organismes d'exécution réglementaire confirmés par les tribunaux constitue l'un des principaux indicateurs de qualité.

D'autres instances de surveillance, tels que les ISC et les institutions de médiation, examinent également les activités des organismes d'exécution réglementaire. Tandis que les médiateurs enquêtent sur les violations potentielles des droits de l'homme au cours des inspections, les attributions des ISC leur permettent de se concentrer également sur l'efficacité et l'efficience des inspections. Les organismes d'exécution réglementaire pourraient également relever du régime de transparence applicable à tous les organismes publics, ce qui permettrait aux particuliers d'accéder à des informations sur leurs activités et leur gouvernance (pour en savoir plus, voir le chapitre 13).

12.3. Défis

Bien que les défis à relever pour renforcer la surveillance externe puissent varier en fonction des contextes et des dispositifs nationaux, ils comprennent généralement :

- rendre des décisions dans les délais, en particulier par les tribunaux administratifs
- réduire la charge et renforcer l'efficacité par le biais de réformes fondées sur les risques.

12.3.1. *Rendre des décisions dans les délais*

La durée excessive des procédures judiciaires dans les tribunaux administratifs mine la sécurité juridique des parties, crée des coûts supplémentaires et nuit à la confiance dans le pouvoir judiciaire en tant que mécanisme de surveillance efficace. Les longs délais créent un sentiment d'impunité, surtout si les enquêtes sont limitées et qu'aucune sanction n'est prononcée, ou lorsque les procédures et les enquêtes sont menées, mais que les délais de prescription expirent. Les retards dans l'administration de la justice peuvent résulter d'une durée excessive des procédures dans une instance donnée, ou être dus à l'examen récurrent d'une même affaire par différentes instances de l'administration et/ou des tribunaux.

La résolution du problème de la durée excessive des procédures judiciaires nécessite un suivi permanent de la charge de travail des tribunaux et des juges, et une amélioration des conditions techniques de l'administration des tribunaux. Toutefois, les parties touchées par les retards devraient également avoir accès à des recours procéduraux efficaces. Il s'agit notamment de types particuliers de plaintes visant à accélérer la procédure et d'un droit de demander une indemnisation pour les dommages causés par les retards. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, certains pays européens ont élaboré une législation prévoyant à la fois des procédures spéciales de plainte et un droit à l'indemnisation. Par exemple, la Slovénie a adopté une telle loi en 2006 (encadré 12.7).

Encadré 12.7. Droit à l'indemnisation en cas de durée excessive d'une procédure judiciaire en Slovénie

La loi de 2006 sur la protection du droit à un procès sans retard excessif s'applique à toutes les procédures judiciaires et procédures pénales préalables au procès. Cette loi prévoit trois voies de recours pour les parties affectées par la durée excessive de la procédure :

- un recours en surveillance visant à accélérer l'instruction du dossier
- une demande de fixation d'un délai pour le traitement du dossier
- une demande de satisfaction équitable.

L'indemnisation monétaire peut s'élever de 300 EUR à 5 000 EUR, en fonction de la complexité du dossier, de son importance pour la partie et des activités de celle-ci au cours de la procédure.

Source : (République de Slovénie, 2006^[27]).

12.3.2. Réduire la charge et renforcer l'efficacité par le biais de réformes fondées sur les risques

Les régulateurs s'appuient de plus en plus sur la combinaison de procédures fondées sur la conformité et de mesures incitatives pour renforcer l'application impartiale et efficace des lois et des règlements. Les organismes d'exécution réglementaire sont nécessaires pour protéger les biens publics et améliorer les résultats de la réglementation, mais leurs activités créent également une charge et des coûts pour les industries et les marchés réglementés. Une application intelligente est moins visible et moins contraignante pour les entreprises, et plus efficace pour servir l'intérêt public. Les réformes en matière d'inspection réalisées ces dernières décennies fournissent un vaste catalogue de mesures à cet effet, notamment :

- La planification commune des inspections, renforcée par des systèmes informatiques communs pour l'ensemble ou la plupart des inspections.
- Le ciblage fondé sur le risque qui permet aux organismes de limiter le nombre total d'inspections, tout en augmentant l'efficacité du système d'inspection global. Le ciblage fondé sur le risque nécessite une méthodologie avancée et l'accès aux données recueillies par de nombreuses institutions publiques.
- La provision aux entités réglementées d'orientations claires en termes de bonnes pratiques, y compris en matière de préparation et de publication de listes de contrôle utilisées par les inspecteurs (Blanc, 2012^[28]).

Pour compléter les outils de conformité traditionnels, les régulateurs utilisent de plus en plus des informations relatives au comportement pour élaborer des incitations et des normes (OCDE, 2016^[29]). Dans divers domaines allant de la prestation de services publics au recouvrement des impôts, un certain nombre d'organisations et d'organismes d'exécution réglementaire ont mené des expériences afin de déterminer dans quels domaines les données comportementales pourraient améliorer le respect et la mise en œuvre de la législation. Les expériences ont porté sur de nombreux sujets, dont l'amélioration de l'efficacité des règles et pratiques officielles au sein des organisations publiques et l'élargissement des incitations aux entités réglementées et aux citoyens. Par exemple, dans les domaines des produits financiers et des travaux publics, les expériences ont abouti à des solutions qui pourraient respectivement améliorer la résolution des plaintes et accroître l'engagement civique avec les organismes publics. Au-delà de la promotion de la mise en œuvre et du respect des règles, des données comportementales peuvent également être utilisées pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre, alimenter la conception et les réformes des politiques et - en s'appuyant sur les enseignements tirés - réduire la nécessité de mesures correctives (OCDE, 2017^[30]).

Références

- Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*, OCDE, Paris, [28]
<https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>.
- Bovens, M. (2006), « Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework », [2]
European Governance Papers (EUROGOV), No C-06-01,
<https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>.
- Brezis, E. et J. Cariolle (2014), « The revolving door indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door », *U4 Brief*, n° 10, U4, Bergen, <https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door.pdf>. [31]
- Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario (2017), *Stratégies de l'ombudsman pour obtenir un oui, et plus encore : acceptation et application des recommandations*, [11]
<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/discours-et-articles/articles/2017-fr/strategies-de-l%E2%80%99ombudsman-pour-obtenir-un-oui,-et-plus-encore-acceptation-et-application-des-recom> (consulté le 24 janvier 2020).
- Bureau national de contrôle des finances publiques de l'Australie (s.d.), *Implementation of Recommendations*, 2019, <https://www.anao.gov.au/work/audit-insights/implementation-recommendations> (consulté le 24 janvier 2020). [5]
- Casullo, L. (2019), « *The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey* », <https://doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [22]
- Commissioner for Human Rights (2018), *Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2017*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, <http://www.rpo.gov.pl> (consulté le 24 janvier 2020). [13]
- Commissioner for Human Rights (2017), *Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in 2016*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, <http://www.rpo.gov.pl> (consulté le 24 janvier 2020). [12]
- Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2013), *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, Nations Unies, New York, [15]
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/Compendium_UNPAN92198.pdf.
- EUROSAI Task force sur l'audit et la déontologie (2017), *Audit of Ethics in Public Sector Organisations*, EUROSAI, <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/default.aspx?RootFolder=%2Factivities%2FPapers%2FActivities%2FAuditing%20Ethics&FolderCTID=0x012000C41CE7772A232E488A0A019DBA2F60C6&View={63A04D2D-71A7-4B26-8C24-7B208EB64BEB}>. [32]
- EUROSAI Task force sur l'audit et la déontologie (s.d.), *Auditing Ethics in the Public Sector*, EUROSAI, [33]
https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/working-groups/audit-ethics/ReIDoc/TFAE_paper-Auditing-Ethics-in-Public-Sector.pdf.

- Gouvernement australien - ministère des Finances (2018), *Audit Committees*, [6]
<https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/managing-risk-internal-accountability/duties/risk-internal-controls/audit-committees> (consulté le 1 août 2019).
- Gouvernement de la Norvège (2015), *Act on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants (Quarantine Act)*, [25]
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70>.
- Gouvernement de la Norvège (2015), *Regulations on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants*, [26]
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-02-1380?q=Forskrift%20til%20lov%20om%20informasjonsplikt>.
- Gouvernement du Canada (2012), *Policy on Conflict of Interest and Post-Employment*, [24]
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178> (consulté le 24 janvier 2020).
- Hanretty, C. et C. Koop (2012), « Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies », *Journal of European Policy*, vol. 19/2, pp. 198-2016, [18]
<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>.
- HATVP (2019), *Guide déontologique*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (consulté le 1 octobre 2019). [10]
- Institut international de l'Ombudsman (2018), *Own Initiative Investigations*, Institut international de l'Ombudsman, Vienne, [8]
[http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20(1).pdf).
- Koske, I. et al. (2016), « Regulatory management practices in OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1296, Éditions OCDE, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>.
- Maggetti, M. (2012), *Regulation in Practice: The De Facto Independence of Regulatory Agencies*, ECPR Press, Colchester, <http://dx.doi.org/10.5167/uzh-66106>. [23]
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil relative aux lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques », OCDE, Paris, [9]
[https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2019\)5/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2019)5/FINAL/fr/pdf) (consulté le 2 octobre 2019).
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, [17]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>.
- OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, [30]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OCDE (2017), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance: Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264285613-fr>. [7]
- OCDE (2017), *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en>.

- OCDE (2017), « Policy measures to prevent policy capture », dans *Preventing Policy Capture : Integrity in Public Decision Making*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-5-en>. [20]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- OCDE (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>. [29]
- OCDE (2014), *Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208926-fr>. [16]
- OCDE (2014), *La gouvernance des régulateurs*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264222649-fr>. [19]
- Pelizzo, R. et F. Stapenhurst (2013), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York, <http://dx.doi.org/10.4324/9781315850610>. [4]
- République de Slovénie (2006), *Act on the Protection of the Right to a Trial without Undue Delay of the Republic of Slovenia*, http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/angleski_prevo_di_zakonov/121212_Act_on_the_Protection_of_the_Right_to_a_Trial_without_Undue_Delay_eng.pdf. [27]
- Schedler, A., L. Diamond et M. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Inc., <https://www.journalofdemocracy.org/books/the-self-restraining-state-power-and-accountability-in-new-democracies/> (consulté le 15 octobre 2019). [3]

Notes

¹ Les ISC dotées de pouvoirs juridictionnels sont également habilitées à prendre des mesures répressives.

² Pour un aperçu détaillé des processus d'audit d'intégrité, dont des études de cas par pays, voir (EUROSAI Task force sur l'audit et la déontologie, s.d._[33]). Pour de plus amples informations sur la manière de procéder à un audit d'intégrité, voir (EUROSAI Task force sur l'audit et la déontologie, 2017_[32]).

³ Il existe trois types de mobilité entre les secteurs public et privé qu'il faudrait prendre en compte : 1) Public-privé : anciens responsables publics au service d'entités réglementées ; 2) Privé-public : anciens cadres d'entités réglementées reprenant des fonctions publiques ; 3) Privé-public-privé : combinaison de mouvements de type 1 et de type 2 (Brezis et Cariolle, 2014_[31]).

13 Participation

Ce chapitre commente le principe de participation figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Sous la forme de conseils sur la promotion de la transparence et l'ouverture de l'administration, il propose des orientations sur la promotion du droit à l'information des personnes et sur l'implication des parties prenantes tout au long du processus d'élaboration des politiques. Ce chapitre examine également les éléments clés permettant d'éviter la captation des politiques, notamment la gestion des situations de conflit d'intérêts, la promotion de la transparence dans les activités de lobbying et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il explore un facteur supplémentaire pour encourager la participation et la redevabilité, à savoir la définition des normes et des conditions pratiques nécessaires pour une société qui inclut les organisations « sentinelles ». Enfin, le chapitre aborde plusieurs défis à la participation, notamment la manière d'élaborer des mesures significatives pour l'implication des parties prenantes et la mise en œuvre de réglementations efficaces en matière de mobilité entre les secteurs public et privé.

13.1. Pourquoi la participation ?

Les politiques publiques occupent une place centrale dans la relation entre les personnes et les gouvernements. Dans une large mesure, elles déterminent la qualité de la vie quotidienne des gens. Si, en principe, les décideurs politiques doivent rechercher l'intérêt public, dans la pratique, ils doivent également reconnaître l'existence de divers groupes d'intérêts légitimes et prendre en considération les coûts et les avantages pour ces groupes. Comme les politiques impliquent généralement des gagnants et des perdants, les véritables situations « gagnant-gagnant » constituent une exception. Ce contexte crée des incitations et des opportunités pour influencer les décisions publiques en faveur d'une partie prenante spécifique, excluant ainsi les autres des processus décisionnels publics.

Le respect du droit à l'information par la transparence et l'accès à l'information, ainsi que la participation inclusive et équitable des parties prenantes et la participation des groupes de défense, des médias et des organisations « sentinelles » sont des instruments essentiels pour assurer l'égalité des chances et prendre des décisions publiques en connaissance de cause. La promotion de l'intégrité et de la transparence dans les activités de lobbying et le financement des partis et des campagnes politiques, ainsi que la gestion et la prévention des conflits d'intérêts, permettent également d'éviter que le processus d'élaboration des politiques ne soit dominé par des intérêts particuliers.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents devraient « encourager la transparence et l'implication des parties prenantes à tous les stades du processus politique et du cycle d'intervention des pouvoirs publics pour promouvoir la reddition de comptes et l'intérêt général, notamment :

- a. en encourageant la transparence et l'ouverture de l'administration, ce qui suppose en particulier de garantir l'accès aux informations et aux données publiques et de répondre en temps opportun aux demandes d'information ;
- b. en accordant à toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers, un droit d'accès à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- c. en empêchant la captation des politiques publiques par des groupes d'intérêts restreints grâce à la gestion des situations de conflit d'intérêts et à l'instillation de transparence dans les activités de lobbying et dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- d. en encourageant l'avènement d'une société où existent des organisations « sentinelles », des groupes de citoyens, des syndicats et des médias indépendants » (OCDE, 2017^[1]).

13.2. Qu'est-ce que la participation ?

Le renforcement de la participation au processus d'élaboration des politiques publiques est un moyen multidimensionnel de favoriser le contrôle par le public, de garantir la redevabilité et de fournir des informations aux individus. Pour accroître la participation, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Le gouvernement est ouvert et transparent, garantissant un accès rapide et illimité à l'information et aux données publiques ouvertes.
- Les parties prenantes peuvent participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques.
- De solides mesures sont en place pour éviter la captation des politiques publiques.
- Les environnements juridique, politique et public favorisent un espace civique efficace et, par conséquent, une société civile solide.

13.2.1. Le gouvernement est ouvert et transparent, garantissant un accès rapide et illimité à l'information et aux données publiques ouvertes

La transparence est nécessaire à l'intégrité publique, car elle augmente les coûts de dissimulation et de fraude liés aux activités de corruption. D'un point de vue comportemental, la transparence peut également réduire les comportements non éthiques, car la perception que le comportement d'une personne est visible et potentiellement observé introduit un élément de redevabilité qui rend la justification des actions non éthiques plus difficile (OCDE, 2018^[2]). Le gouvernement ouvert, l'accès à l'information et les données publiques ouvertes sont trois outils essentiels que les gouvernements peuvent utiliser pour garantir la transparence et la redevabilité.

Un gouvernement ouvert

L'administration transparente peut être définie comme « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes en faveur de la démocratie et d'une croissance inclusive » (OCDE, 2017^[3]). Les principes clés d'un gouvernement ouvert sont détaillés dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert, et comprennent :

- la transparence - la divulgation et l'accessibilité ultérieures des données et informations publiques pertinentes
- l'intégrité - la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public
- la redevabilité - la responsabilité et le devoir du gouvernement d'informer ses citoyens des décisions adoptées et de rendre compte des activités et des performances de l'ensemble du gouvernement et de ses agents publics
- la participation des parties prenantes - tous les modes d'implication possibles des parties prenantes dans le cycle d'intervention des pouvoirs publics et dans la conception et la fourniture de services, y compris par la fourniture d'informations, de conseils et l'engagement (OCDE, 2017^[4]).

Des structures et des mécanismes d'orientation ainsi que de mise en œuvre, de coordination et d'évaluation (par exemple, des stratégies et des plans d'action, des groupes de travail ou des unités de gouvernement ouvert ou numérique, des plateformes ou des portails, des bases de données, des tableaux de bord, des boîtes à outils, etc.) soutiennent les organisations publiques dans leurs efforts quotidiens pour appliquer les principes du gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[4]).

L'accès à l'information

Les lois sur l'accès à l'information, un autre élément clé de la transparence, doivent trouver un équilibre entre l'accès et les droits individuels à la vie privée et à la confidentialité des informations qui pourraient nuire à l'intérêt public en cas de divulgation. Au-delà de ce double défi, un régime d'accès à l'information efficace exige un cadre juridique favorable, des exemptions et des obstacles explicitement définis et limités, des ressources adéquates et des réponses rapides.¹

Garantir un environnement juridique favorable à l'accès à l'information

Un cadre juridique favorable garantit le droit d'accès à l'information publique. Toutefois, des dispositions relatives à l'accès, aux exemptions et aux restrictions peuvent exister dans différentes parties du cadre juridique et réglementaire, des lois sur l'accès à l'information publique aux lois sur la protection des données et de la vie privée, y compris les règlements sur les médias et la défense ou sur les secrets

commerciaux. Une dispersion des dispositions peut créer des obstacles dans la mise en œuvre de l'accès à l'information, en raison de chevauchements ou de définitions et de cadres distincts. Ainsi, la cohérence entre les dispositions facilite l'interprétation et la mise en œuvre, et améliore l'efficacité et l'efficience du traitement des demandes d'information et des réponses.

Pour soutenir une mise en œuvre efficace, les éléments politiques qui peuvent également compléter le cadre législatif comprennent :

- les politiques institutionnelles relatives aux délais de réponse en pratique, qui peuvent être plus courts que ceux prescrits par la loi
- un accès gratuit ou gratuit dans certaines circonstances, ou des frais applicables qui ne devraient pas entraver l'accès à l'information
- la gestion de l'information, en tenant compte de la qualité, de la protection et de la sécurité des informations
- la diffusion active de l'information (par exemple, des campagnes, du matériel imprimé ou diffusé) et la manière dont elle doit être présentée (par exemple, des directives, des manuels de style, etc.)
- des conseils sur la manière de gérer les contacts avec les citoyens (OCDE, 2002^[5]).

De plus, pour soutenir la mise en œuvre, les gouvernements peuvent attribuer les responsabilités pertinentes pour la mise en œuvre, le contrôle et l'application des lois sur l'accès à l'information aux niveaux national, infranational et organisationnel (pour en savoir plus, voir le chapitre 2). Les fonctions de surveillance telles que les commissaires à l'information ou les médiateurs peuvent également jouer un rôle en matière de contrôle, de traitement et d'instruction des plaintes (pour en savoir plus, voir le chapitre 12) et dans la formulation de recommandations pour de nouvelles réformes (OCDE, 2002^[5]).²

Limiter les exemptions et les obstacles

Pour l'ensemble des gouvernements de l'OCDE, les exceptions concernant certaines informations gouvernementales sont généralement définies dans le cadre juridique et réglementaire pour tenir compte des données et informations sensibles sur la sécurité nationale, les données personnelles et la confidentialité commerciale (OCDE, 2017^[6]). La limitation des exemptions à ces domaines spécifiques et explicitement définis garantit que l'accès à l'information publique reste la norme. Les gouvernements peuvent préciser que ces justifications ou d'autres ne doivent pas être utilisées pour restreindre indûment le droit des citoyens à accéder à l'information publique.

De plus, si les gouvernements peuvent exiger une identification ou une preuve d'intérêt comme outil de sélection ou de hiérarchisation, un processus contraignant peut créer des obstacles. Le fait de veiller à ce que seules les informations nécessaires soient exigées ou d'autoriser les demandes anonymes peut réduire ces risques. Cependant, des limitations à ces dispositions peuvent s'appliquer lorsqu'une divulgation de l'identité est nécessaire pour traiter la demande. Les gouvernements de l'OCDE ont adopté des positions diverses sur la question de l'anonymat. Par exemple, l'anonymat est assuré de facto au Royaume-Uni et au Canada, tandis qu'en Estonie et en Finlande, il est garanti par des dispositions spécifiques dans les législations respectives sur la liberté de l'information (OCDE, 2017^[6]).

Un autre obstacle aux demandes peut inclure les frais d'accès à l'information publique. La plupart des frais dépendent du nombre de pages (re)produites ou du temps nécessaire pour traiter la demande. Avec la divulgation de données publiques ouvertes, les entités publiques sont encouragées à renoncer aux frais pour garantir l'égalité et la rapidité de l'accès et de la réutilisation des informations publiques.

Attribuer des ressources suffisantes pour garantir l'accès à l'information

La consécration de ressources suffisantes (humaines et financières) permet aux organisations de produire ou de publier des informations de manière proactive, ou de traiter les demandes en temps opportun. De

même, les gouvernements peuvent investir des ressources dans la mise en œuvre d'outils, tels que les instruments électroniques, les registres, les portails ou les applications qui permettent d'accéder à l'information publique. Ces systèmes d'information sont essentiels pour garantir l'exercice effectif des droits d'accès à l'information, et peuvent également atténuer certains des problèmes susmentionnés en permettant l'anonymat ou en accordant un accès immédiat et libre à l'information publique et en permettant sa réutilisation.

Garantir des réponses rapides aux demandes d'accès à l'information

La réglementation des délais de réponse contribue à garantir la fourniture des informations en temps utile, et c'est une pratique commune à presque tous les gouvernements de l'OCDE (dans un délai de 20 jours ouvrables ou moins). Par exemple, une réponse est attendue dans les 5 jours en Estonie, 10 au Portugal, 15 en Finlande et en Pologne, et 20 jours en Slovaquie et au Royaume-Uni (OCDE, 2017^[6]).

En plus de réglementer les délais de réponse, les gouvernements peuvent également utiliser l'administration électronique et les technologies numériques pour permettre des réponses plus rapides aux demandes d'information. Par exemple, un site web ou un portail de données peut faciliter l'accès ou le dépôt de demandes. Ces outils devraient être intuitifs afin d'en améliorer l'utilisation. Cela peut nécessiter une réduction du nombre de dossiers ou de liens pour accéder à l'information, un étiquetage explicite des lots et des pages de données, ou l'inclusion de filtres destinés au tri des données.

Les données publiques ouvertes

Lorsqu'elles sont publiées de manière proactive, dans des formats ouverts et exploitables par machine, et si possible gratuitement, les données publiques ouvertes peuvent contribuer à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques et des services publics (OCDE, 2019^[7]). L'amélioration de l'accès, du partage et de la réutilisation des données publiques ouvertes permet également une meilleure compréhension et un meilleur suivi des activités, des dépenses et du fonctionnement des gouvernements.

Les données publiques ouvertes reposent sur un principe d'« ouverture par défaut » intégré dans le cadre juridique et réglementaire, où les exceptions liées à la protection des données, à l'éthique et à la réglementation en matière de vie privée sont explicitement énumérées. Pour renforcer leur cadre juridique et réglementaire, les gouvernements peuvent prendre en considération l'ensemble des principes suivants définis par les gouvernements, la société civile et les experts dans la Charte internationale sur les données ouvertes (2015^[8]) :

- ouverture par défaut
- en temps voulu et de manière exhaustive
- accessibles et utilisables
- comparables et interopérables
- pour une meilleure gouvernance et un meilleur engagement des citoyens
- pour un développement et une innovation inclusifs.

Au-delà de l'engagement à ouvrir les données publiques, l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action permet d'opérationnaliser la politique de données ouvertes, avec des objectifs et des actions adaptés et concrets (OCDE, 2019^[7]). Certains gouvernements, tels que l'Irlande et la Pologne, ont développé des stratégies nationales de données ouvertes. D'autres³ ont développé des plans d'action comprenant les données ouvertes, dans le contexte du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Dans le cadre du PGO, leur mise en œuvre est évaluée et les résultats sont consignés dans des rapports d'avancement pour garantir la redevabilité envers les partenaires de la société civile et le public. En s'appuyant sur les stratégies et les plans d'action en matière de données publiques ouvertes, les organisations publiques, les

entreprises, les individus, la société civile et les journalistes d'investigation peuvent les réutiliser pour créer un nouveau contenu ou devenir partenaires d'initiatives en matière de données publiques ouvertes.

Pour créer de la valeur à partir de données publiques ouvertes, il faut mettre à la disposition du public des ensembles de données de grande valeur (par exemple, fiscales, contractuelles, budgétaires), garantir la qualité des données (exactitude, cohérence, exhaustivité, respect des délais) et promouvoir la demande et la réutilisation des données (Ubaldi, 2013^[9]). Le rapprochement d'acteurs tels que les journalistes spécialistes en données des initiatives des données publiques ouvertes contribue également à promouvoir la réutilisation des données en vue de réaliser les objectifs d'intégrité du secteur public (OCDE, 2017^[10]).

Parmi les initiatives spécifiques de données publiques ouvertes liées à l'intégrité, on peut citer :

- les adjudications ouvertes, qui, par l'ouverture des données relatives aux marchés publics, permettent aux citoyens, à la société civile, aux journalistes et aux chercheurs d'examiner la gestion des ressources publiques, de contrôler les décisions et l'efficacité des dépenses publiques, et d'identifier les risques de corruption
- les budgets ouverts, en tant qu'outils permettant d'accroître la redevabilité des gouvernements, la budgétisation fondée sur la performance ou la transparence fiscale
- d'autres initiatives de données ouvertes pour l'intégrité et la lutte contre la corruption qui fournissent aux citoyens, à la société civile, aux journalistes, aux universitaires et aux chercheurs les moyens de contrôler la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, du financement des partis politiques et des campagnes électorales, de la déclaration de patrimoine et d'intérêts des responsables publics, de la propriété effective, etc. (OCDE, 2019^[7]).

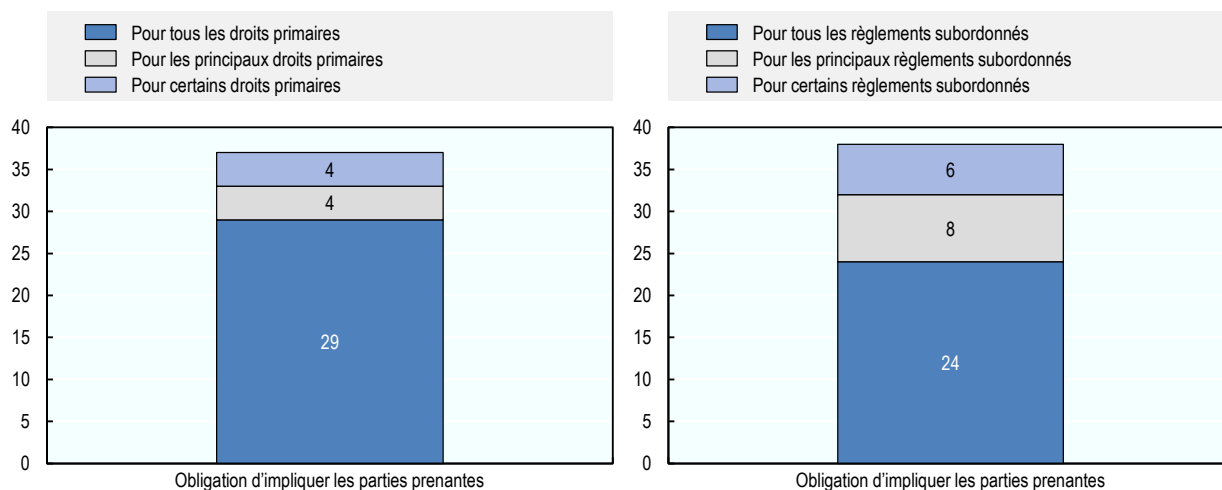
Le succès des initiatives de données publiques ouvertes exige la participation active et proactive des gouvernements pour soutenir et comprendre les besoins des communautés d'utilisateurs, établir des partenariats et concevoir des initiatives et des événements pour favoriser la réutilisation des données ouvertes à des fins d'intégrité.

13.2.2. Les parties prenantes peuvent participer à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques

L'implication des parties prenantes consiste à faire participer les principales parties prenantes (gouvernement, société civile, entreprises et individus) au processus d'élaboration des politiques publiques, à tous les stades du cycle d'intervention des pouvoirs publics ainsi qu'à la conception et la prestation des services (OCDE, 2017^[4]), en leur donnant accès aux documents pertinents et en utilisant leur contribution pour améliorer la qualité des politiques (OCDE, 2018^[11]). Un engagement significatif des parties prenantes préserve l'intérêt public, renforce le caractère inclusif des politiques, inspire l'appropriation des résultats des politiques, et peut également soutenir des solutions innovantes. Les gouvernements peuvent recueillir et vérifier des informations empiriques à des fins d'analyse, identifier des alternatives politiques, mesurer les attentes et, en fin de compte, obtenir des informations précieuses pour y fonder leurs décisions politiques (OCDE, 2018^[11]).

Au niveau national, l'obligation d'impliquer les parties prenantes peut provenir de divers instruments gouvernementaux, notamment la loi, la constitution ou des directives obligatoires. De plus, les exigences relatives à l'implication des parties prenantes peuvent couvrir à la fois le droit primaire et les règlements secondaires, comme le montre le graphique 13.1. Conformément à des exigences formelles moins strictes, les pratiques de consultation dans certains pays sont moins développées pour les règlements subordonnés que pour les règlements primaires (OCDE, 2018^[11]).

Graphique 13.1. Exigences relatives à l'implication des parties prenantes

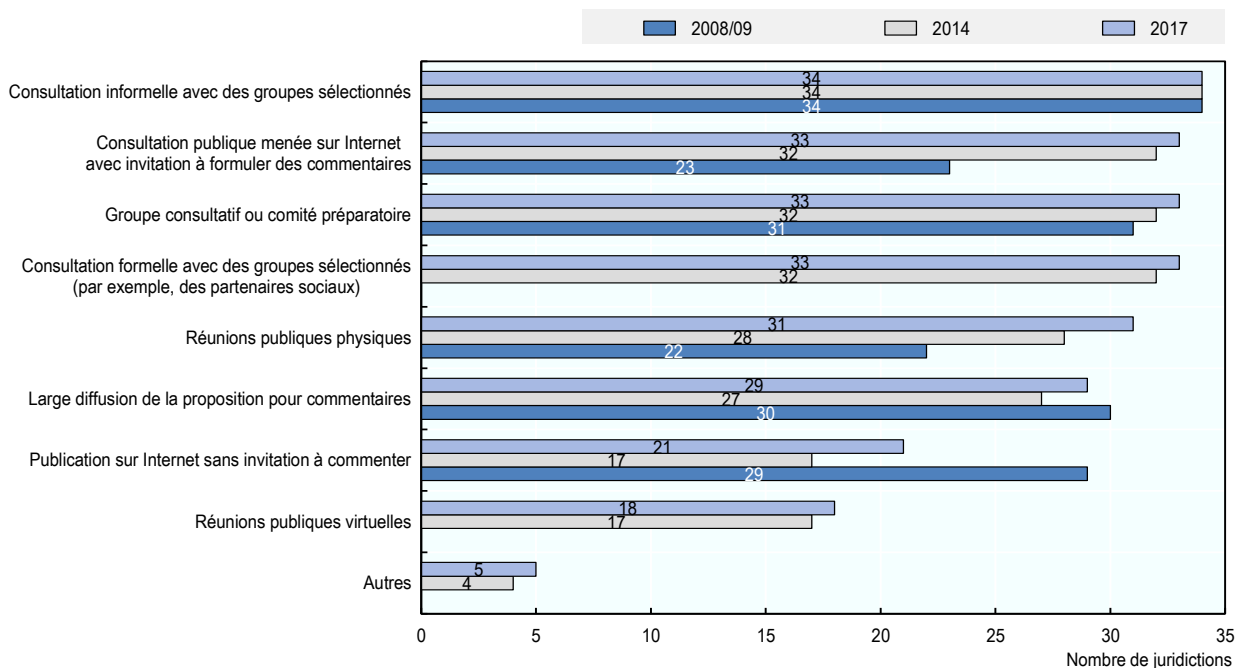


Remarque : Les données relatives aux pays de l'OCDE sont basées sur les 34 pays qui étaient membres de l'OCDE en 2014 et sur l'Union européenne. Les données sur les nouveaux pays membres et les pays en voie d'adhésion à l'OCDE en 2017 comprennent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.

Source : Indicateurs des enquêtes sur la politique réglementaire et la gouvernance, 2014 et 2017, <http://oe.cd/ireg> (consulté le 19 février 2020).

L'implication des parties prenantes peut prendre de nombreuses formes, notamment des groupes de discussion, des panels d'experts et des enquêtes (OCDE, 2017^[6]). Le graphique 13.2 identifie différentes formes de pratiques d'implication des parties prenantes qui peuvent être utilisées pour la consultation sur la législation primaire et secondaire, bien que les pratiques d'engagement puissent aller au-delà des processus réglementaires (OCDE, 2017^[12] ; OCDE, 2018^[11]).

Graphique 13.2. Formes d'implication des parties prenantes



Remarque : Les données sur les nouveaux pays membres et les pays en voie d'adhésion à l'OCDE en 2017 comprennent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.

Source : Indicateurs des enquêtes sur la politique réglementaire et la gouvernance, 2014 et 2017, <http://oe.cd/ireg> (consulté le 19 février 2020).

Il ne suffit pas d'exiger formellement l'implication des parties prenantes pour garantir une mise en œuvre efficace : le calendrier et la portée sont également importants. Par exemple, la plupart des initiatives d'implication concernant les propositions législatives ou réglementaires ont lieu vers la fin du processus d'élaboration des règles, par le biais d'une consultation publique sur Internet ou d'une consultation menée auprès de groupes choisis (par exemple, les associations d'entreprises et les syndicats) (OCDE, 2018^[11]). Ce moment est souvent trop tardif pour influencer le processus et peut indiquer que l'implication des parties prenantes n'est qu'une simple formalité.

Ainsi, pour veiller à ce que l'implication des parties prenantes soit significative - tout en garantissant la légitimité démocratique - les gouvernements peuvent l'intégrer à l'ensemble du cycle d'intervention des pouvoirs publics, de la définition de l'ordre du jour à l'évaluation des politiques. Le Tableau 13.1 identifie les outils que les gouvernements peuvent utiliser à chaque étape pour assurer une implication significative.

Tableau 13.1. Exemples des mesures d'implication des parties prenantes pour garantir la redevabilité et l'intégrité publique tout au long de la politique

| Définition de l'ordre du jour | Élaboration de la politique | Adoption de la politique | Mise en œuvre de la politique | Évaluation de la politique |
|---|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir les plateformes et les canaux participatifs plutôt que les priorités (par exemple, la budgétisation participative) • Mener des consultations publiques, s'il y a lieu • Les médias indépendants devraient tenir les partis politiques responsables de leurs engagements électoraux | <ul style="list-style-type: none"> • Étendre l'invitation aux consultations publiques • Faciliter l'action concertée des intérêts confrontés à des problèmes d'organisation et de participation effective (par exemple, les consommateurs, les usagers des services publics) • Assurer la participation des parties dotées d'une expertise pertinente, en particulier pour les sujets impliquant des degrés élevés de complexité et de technicité | <ul style="list-style-type: none"> • Limiter la participation des agents publics qui semblent se trouver dans une situation de conflit d'intérêts • Limiter les opportunités de restriction du temps des débats législatifs • Imposer des restrictions aux projets de loi omnibus | <ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux parties intéressées de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre (par exemple, grâce aux outils TIC) • Garantir des mécanismes de redevabilité appropriés pour les personnes chargées de la mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> • Inviter des experts externes et indépendants • Partager l'évaluation avec des publics plus larges |

Source : (OCDE, 2017^[13]).

En outre, pour éviter que les processus d'implication des parties prenantes ne soient « détournés » par des intérêts puissants, les gouvernements peuvent aller au-delà des processus de consultation traditionnels, en ciblant les « disposés, mais incapables » et les « capables, mais non disposés ». Certains groupes sociaux, entravés par un manque de sensibilisation, une faible culture de participation et une surcharge d'informations, sont très peu susceptibles de s'impliquer efficacement (« disposés, mais incapables ») même lorsqu'on leur en donne l'occasion ; en revanche, les groupes bien organisés utilisent les canaux traditionnels de communication avec le gouvernement de manière plus efficace. Les gouvernements peuvent faire appel à des personnes qui sont « capables, mais non disposées » à participer en raison d'obstacles subjectifs, tels qu'un faible intérêt pour la politique ou un manque de confiance dans une utilisation constructive de la contribution populaire dans le processus de consultation (OCDE, 2009^[14]). Dans certains pays, les gouvernements travaillent avec des groupes de la société civile pour accéder aux groupes sociaux difficiles à atteindre. Par exemple, des organisations telles que Involve au Royaume-Uni et MASS LBP au Canada rassemblent différents groupes de la société afin de leur permettre de s'impliquer au niveau des gouvernements nationaux et infranationaux sur des questions politiques spécifiques. Le tableau 13.2 fournit un cadre pour gérer l'implication des parties prenantes afin de promouvoir la redevabilité et l'intérêt public.

Tableau 13.2. Gérer l'implication des parties prenantes pour la redevabilité et l'intérêt public

| Objectifs de politiques publiques | | Mesures de politiques publiques |
|--|--|---|
| Garantir la transparence et la redevabilité | Fixer un objectif explicite et définir la portée de l'implication | Identifier les objectifs et le résultat souhaité de l'implication : <ul style="list-style-type: none"> • Rechercher des connaissances spécialisées ? • Obtenir l'adhésion des parties prenantes ? • etc. Définir les rôles et les responsabilités de toutes les parties et le niveau d'implication requis. Consulter, collaborer et responsabiliser |
| | Diffuser activement des informations équilibrées et objectives sur la question | Mettre les informations pertinentes à la disposition du public par des moyens tels que des sites web, des bulletins d'information et des brochures |
| | Autoriser la divulgation des informations | Fournir un accès à l'information sur demande des parties prenantes <ul style="list-style-type: none"> • Loi sur la liberté de l'information Promouvoir le contrôle des médias et de la société civile Mettre en place une instance de surveillance indépendante pour garantir une divulgation appropriée |
| Améliorer la qualité et la fiabilité | Groupes cibles concernés par la question | Trouver la bonne combinaison de participants et s'assurer qu'aucun groupe n'est exclu par inadvertance : <ul style="list-style-type: none"> • Cartographie et analyse des parties prenantes • Pas de marginalisation des groupes généralement sous-représentés |
| | Intégrer les connaissances et les ressources au-delà de l'administration publique | Consulter des experts et faire appel à leur expertise par des moyens tels que des ateliers de groupes d'experts et des sondages délibératifs |
| | Promouvoir la coordination au sein des organisations gouvernementales et entre elles | Assurer la cohérence des politiques, éviter les doubles emplois et réduire le risque de lassitude des consultations : <ul style="list-style-type: none"> • Créer une agence ou une unité centrale axée sur la coordination intergouvernementale |
| Promouvoir la mise en œuvre et le respect des règles | Prévoir un temps suffisant | Organiser l'implication des parties prenantes le plus tôt possible dans le processus politique pour permettre un plus grand éventail de solutions et augmenter les chances de réussite dans la mise en œuvre |
| | Renforcer la confiance dans les décisions prises | Renforcer la compréhension mutuelle pour augmenter les chances de conformité |
| | Gérer les attentes et atténuer les risques | Identifier et prendre en compte les risques plus tôt dans le processus, permettant ainsi de réduire les futurs coûts |
| Fournir un soutien et des capacités complets | Introduire de nouveaux forums et de nouvelles technologies pour la sensibilisation | Développer des outils d'engagement en ligne (par exemple, la participation sur le web, les médias sociaux) |
| | Soutenir les parties prenantes | Fournir un soutien aux parties prenantes pour les aider à comprendre leurs droits et leurs responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> • Sensibiliser et renforcer l'éducation civique/les compétences • Soutenir le renforcement des capacités |
| | Développer les capacités internes du secteur public | Fournir des conseils ou un code de conduite pour favoriser une culture organisationnelle soutenant l'implication des parties prenantes Fournir des capacités et une formation adéquates, c'est-à-dire : <ul style="list-style-type: none"> • Des ressources financières, humaines et techniques suffisantes • L'accès aux compétences, à l'orientation et à la formation appropriées pour les agents publics |
| | Évaluer le processus avec les parties prenantes | Évaluer l'efficacité de l'engagement et procéder aux ajustements nécessaires : <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les nouveaux risques pour les objectifs de politiques publiques à l'échelle du système • Identifier les stratégies d'atténuation |

Source : (OCDE, 2017^[13]).

13.2.3. Mise en place de mesures solides pour éviter la captation des politiques publiques

La captation des politiques publiques est le processus qui consiste à orienter de manière cohérente ou répétée les décisions de politique publique aux détriments de l'intérêt public et en faveur d'un groupe d'intérêt ou d'une personne spécifique. La captation des politiques peut être réalisée par divers moyens tels que la corruption, mais aussi par le biais des activités et des mécanismes légaux tels que le lobbying et le soutien financier aux partis politiques et aux campagnes électorales (OCDE, 2017^[13]). Pour éviter que des intérêts spécifiques ne capturent les politiques publiques, il est essentiel de mettre en place des mesures explicites et proportionnées pour i) prévenir et gérer les conflits d'intérêts, ii) gérer la déclaration de patrimoine et d'intérêts, iii) instiller la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying, et iv) garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Mise en place de mesures pour gérer les conflits d'intérêts

La gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public est essentielle. Si les conflits d'intérêts ne sont pas détectés et gérés de manière appropriée, ils peuvent saper l'intégrité des agents publics, des décisions, des organismes et des gouvernements et conduire en fin de compte à imposer l'influence d'intérêts privés sur les politiques publiques (OCDE, 2005^[15]). La gestion des conflits d'intérêts permet de promouvoir l'égalité des chances et de garantir aux parties prenantes un accès équitable et adéquat aux décideurs politiques et aux processus d'élaboration des politiques. La recommandation du Conseil de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public a adopté une définition pour soutenir l'identification et la gestion efficaces de ces situations :

Un « conflit d'intérêts » est un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. (OCDE, 2005^[15])

Les gouvernements peuvent fixer des règles explicites sur ce qui est attendu des agents publics pour prévenir et gérer les situations de conflit d'intérêts, tant au moment de leur entrée dans la fonction publique que tout au long de leur carrière (pour en savoir plus, voir les chapitres 1 et 4). Les règles devraient indiquer de façon explicite que les agents publics sont responsables de la gestion et de la prévention des conflits d'intérêts. De plus, les règles devraient fournir une description explicite et réaliste des circonstances et des relations qui peuvent conduire à une situation de conflit d'intérêts. La description des situations de conflit d'intérêts devrait être cohérente avec l'idée qu'il existe des situations dans lesquelles les intérêts privés et les affiliations d'un responsable public créent, ou peuvent créer, un conflit avec la bonne exécution des fonctions publiques. La description devrait également reconnaître que les organisations publiques sont responsables de définir les situations et les activités incompatibles avec leur rôle ou leurs devoirs publics. Des règles et des descriptions explicites aident à établir une compréhension commune des situations de conflit d'intérêts au sein du secteur public, mais aussi avec les partenaires extérieurs, ce qui renforce la transparence et l'intégrité des processus décisionnels publics.

Pour veiller à ce que les employés comprennent leurs responsabilités en ce qui concerne les mesures relatives aux conflits d'intérêts, les gouvernements pourraient faire participer les employés et leurs représentants à l'examen des politiques existantes en matière de conflits d'intérêts, mener des consultations avec les agents publics sur les futures mesures de prévention, et renforcer les capacités des agents publics pour qu'ils acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires à la gestion des conflits d'intérêts. Les organisations publiques peuvent également publier la politique en matière de conflits d'intérêts, effectuer des rappels réguliers et veiller à ce que les règles et les procédures soient disponibles et accessibles. En outre, comme la prévention et la gestion des conflits d'intérêts sont des responsabilités partagées avec le secteur privé, les organisations publiques peuvent sensibiliser aux normes de conduite

mises en place pour prévenir et atténuer les conflits d'intérêts des agents publics (pour en savoir plus, voir le chapitre 4).

De plus, les organisations publiques doivent veiller à ce que des mesures spécifiques soient en place pour traiter les fonctions à risque tels que les marchés publics, la collecte des recettes ou l'octroi de licences, ainsi que les situations à risque telles que les emplois avant et après l'entrée dans la fonction publique, les emplois supplémentaires ou les nominations externes. Les mesures peuvent comprendre le renvoi (temporaire ou permanent), la récusation ou la restriction, le transfert ou le réarrangement et la démission (pour en savoir plus, voir le chapitre 4).

En outre, il est essentiel d'attribuer des responsabilités explicites dans la politique en matière de conflits d'intérêts afin de garantir sa mise en œuvre (pour en savoir plus, voir le chapitre 2). Certains gouvernements confient la responsabilité à un organe centralisé, tandis que d'autres ont un organe centralisé avec des points de contact au sein de chaque ministère ou organisme. Par exemple, au sein de l'exécutif américain, le bureau central chargé de superviser toutes les mesures relatives à l'éthique est le Bureau d'éthique gouvernementale (« Office of Government Ethics » – OGE), qui est soutenu par des points de contact - connus sous le nom de responsable de l'éthique désigné au sein de chaque organisme exécutif (« Designated Agency Ethics Officials »). Le facteur essentiel consiste à garantir une responsabilité politique en identifiant une fonction comme responsable de l'élaboration et du maintien de la politique et des procédures en matière de conflits d'intérêts.

Enfin, pour favoriser une redevabilité efficace en matière de gestion et de prévention des situations de conflit d'intérêts, les organisations publiques peuvent mettre en œuvre des procédures explicites pour identifier une infraction de conflit d'intérêts, et des conséquences proportionnelles en cas de non-respect de la politique de conflit d'intérêts (y compris des sanctions disciplinaires). Les organisations publiques peuvent également mettre en place des mécanismes de contrôle pour détecter les violations de la politique, qui pourraient par exemple inclure des mécanismes de plainte pour gérer les allégations de non-respect.

Mise en place de mesures pour gérer la déclaration de patrimoine et d'intérêts

La déclaration de patrimoine et d'intérêts est très répandue dans les gouvernements de l'OCDE (OCDE, 2016^[16]). En favorisant la transparence, la déclaration contribue à renforcer les mécanismes de redevabilité et les garanties contre toute influence indue sur les décideurs politiques et les processus d'élaboration des politiques publiques. De plus, la mise en œuvre de mécanismes de déclaration de patrimoine et d'intérêts permet de détecter et de prévenir les comportements non éthiques et les abus de pouvoir au sein du service public, ainsi que les risques de blanchiment d'argent et de corruption (Rossi, Pop et Berger, 2017^[17]). Lorsque les intérêts et le patrimoine sont couverts, les gouvernements ont choisi soit un seul formulaire de déclaration, comme au Mexique, soit deux formulaires distincts, comme en France, en Lituanie et au Portugal. Les dispositions en matière de déclaration couvrent le patrimoine et intérêts financiers et non financiers que les agents publics détiennent, notamment :

- financiers : actifs immobiliers et biens personnels (maisons, champs, bateaux, bijoux, œuvres d'art, etc.), actifs financiers et investissements, titres et actions, fiducies, revenus, actifs incorporels (licences, permis, droits de propriété intellectuelle), dettes, fonctions, postes et activités extérieures rémunérés ainsi que contrats gouvernementaux
- non financiers : fonctions, postes et activités extérieures non rémunérés, fonctions du conjoint ou du partenaire, etc.

Des gouvernements ont parfois demandé aux agents publics de déclarer des informations supplémentaires telles que la propriété effective ou le contrôle de sociétés, les cadeaux et les voyages parrainés, les dépenses et les transactions effectuées dans le cadre de leurs fonctions, les fonctions et les activités avant l'embauche, les fonctions et les activités des enfants et d'autres parents, etc.

Il est essentiel de définir explicitement les objectifs poursuivis par les processus de déclaration et de vérification du patrimoine et des intérêts afin de garantir leur mise en œuvre effective. Certains mécanismes de déclaration visent à détecter l'enrichissement illicite, d'autres à prévenir les conflits d'intérêts, et d'autres encore les deux. En tant que tels, ces mécanismes favorisent la redevabilité des agents publics envers les institutions de contrôle et le public. Ils jouent un rôle déterminant dans la détection des intérêts financiers et non financiers qui peuvent influencer leurs décisions. Toutefois, la vérification de la conformité aux exigences de déclaration ainsi que la vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité du contenu doivent être effectuées pour une mise en œuvre efficace. Ces processus peuvent nécessiter des ressources humaines spécialisées possédant les compétences techniques nécessaires et peuvent inclure le recoupement des informations avec d'autres sources de données accessibles au public (biens immobiliers, registres publics des sociétés, etc.) et des bases de données administratives (administration fiscale, unités de lutte contre le blanchiment d'argent, bases de données sur les marchés publics, etc.). L'exécution des procédures de vérification visant à prévenir ou à détecter les conflits d'intérêts comprend :

- Le respect des restrictions visant à renforcer l'intégrité publique, notamment en ce qui concerne les activités extérieures interdites (règles d'incompatibilité), la cession d'intérêts financiers, les restrictions postérieures à l'emploi, etc. Le non-respect de ces restrictions et exigences peut entraîner des sanctions.
- La détection d'intérêts ou d'activités spécifiques susceptibles de donner lieu à des situations de conflits d'intérêts potentiels, réels ou apparents, avec les devoirs et les fonctions d'un agent public.

En outre, des objectifs explicites et les processus de vérification correspondants contribuent à garantir la régularité de la déclaration et de la vérification. Une déclaration est souvent prévue avant ou au moment de la prise de fonctions publiques et lors du départ. Ces processus jouent un rôle déterminant dans la détection des conflits d'intérêts potentiels dans les fonctions publiques ou après un emploi public. Dans l'intervalle, les gouvernements peuvent opter pour une déclaration supplémentaire, à cadence régulière (annuellement ou tous les deux ans) ou lorsque des changements interviennent dans les fonctions publiques ou dans les biens et intérêts des agents publics, afin de détecter tout problème pouvant découler de ces changements. Lorsque le champ couvert par les exigences de déclaration est important et/ou que la fréquence est plus élevée, il est nécessaire d'adopter une approche fondée sur le risque pour hiérarchiser les contrôles.

Le cadre juridique et réglementaire peut également prévoir des mécanismes de transparence proportionnels aux fonctions occupées et aux risques d'intégrité, afin de favoriser non seulement la gestion, mais aussi la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur public. Différentes méthodes sont utilisées pour rendre l'information publique et accessible. Il s'agit notamment de publier les déclarations d'intérêts, comme en France, en Lettonie et au Mexique ; de fournir des résumés des déclarations, comme au Canada ; ou de publier des résumés de déclarations de patrimoine au Journal officiel de l'État et des déclarations d'activités sur demande, comme en Espagne. Un intérêt ou un conflit d'intérêts potentiel peut également être rendu public par le biais d'une déclaration publique ponctuelle - par exemple, au cours d'un débat en commission parlementaire ou en séance plénière, comme à la Chambre des communes du Royaume-Uni (Chambre des Communes, 2009^[18]).

La mise à disposition d'informations contribue également à informer le public sur les intérêts, les liens et les biais potentiels des agents publics dans l'élaboration des politiques publiques, ce qui constitue un mécanisme supplémentaire de redevabilité et de contrôle. Les informations rendues publiques peuvent être réutilisées à des fins d'enquête par des journalistes et d'autres juridictions, pour des recherches par des universités et des groupes de réflexion, ou à des fins de plaidoyer par des organisations de la société civile. Cela permet de responsabiliser les agents publics et de vérifier s'ils ont effectivement pris des dispositions particulières pour gérer leurs conflits d'intérêts.

Mise en place de mesures visant à instaurer la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying

Le lobbying est « la communication orale ou écrite avec un agent public en vue d'influencer la législation, la politique ou les décisions administratives » (OCDE, 2010^[19]). Il fournit aux décideurs des informations et des idées précieuses, et peut faciliter l'accès des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Pourtant, il est souvent perçu comme un obstacle à l'accès équitable et à l'élaboration de politiques publiques justes, impartiales et efficaces, car ce mécanisme peut être utilisé par des groupes puissants ou des intérêts spécifiques pour influencer les lois et les règlements au détriment de l'intérêt public. En effet, les pratiques qui visent à influencer les politiques publiques vont au-delà du lobbying et peuvent inclure une myriade d'autres actions, telles que le parrainage, le financement de la recherche et de l'éducation, le financement des organisations, la philanthropie et le soutien aux réseaux de défense des intérêts. Une influence indue peut également être exercée sans que les décideurs publics ne soient directement impliqués ou informés, par la manipulation des informations qui leur sont fournies ou l'établissement de liens sociaux ou émotionnels étroits avec eux (OCDE, 2017^[13]).

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying définit les mesures suivantes afin de faire en sorte que le lobbying soit un outil utile pour l'élaboration des politiques :

- établir des définitions claires pour les « lobbyistes » et le « lobbying »
- renforcer la transparence des activités de lobbying
- favoriser une culture d'intégrité dans les interactions entre les lobbyistes et les agents publics
- garantir une application, un respect des règles et un réexamen efficaces (OCDE, 2010^[19]).

Les gouvernements peuvent garantir une définition claire du lobbying et des lobbyistes en déterminant les acteurs couverts par les règles et réglementations en matière de lobbying. Certains pays, comme le Royaume-Uni, optent pour un champ d'application étroit qui n'inclut que les consultants ou les lobbyistes internes, tandis que d'autres couvrent des catégories plus larges telles que les organisations de la société civile, les entreprises et autres, comme c'est le cas en France et en Irlande (Encadré 13.1). En effet, l'inclusion d'un large éventail d'acteurs dans la définition du lobbying, tels que les lobbyistes internes ou consultants, les associations commerciales et d'entreprises, les syndicats, les groupes de réflexion ou les OSC, peut contribuer à garantir la clarté en ce qui concerne les personnes ayant une influence sur le processus d'élaboration des politiques publiques. En outre, les gouvernements peuvent définir les types de communication avec les agents publics qui sont ou ne sont pas considérés comme du lobbying, comme dans le cas de la loi irlandaise sur la réglementation du lobbying (encadré 13.1).

Afin de renforcer la transparence des activités de lobbying, les gouvernements peuvent exiger des déclarations de la part des lobbyistes, comprenant leur nom, leurs coordonnées, le nom de leur employeur et le nom de leurs clients, et qu'ils précisent si le lobbyiste est un ancien agent public, s'il reçoit des fonds publics ou s'il contribue à des campagnes politiques. Les gouvernements peuvent également permettre l'examen des activités de lobbying en fournissant en temps utile des informations publiques fiables, accessibles et compréhensibles sur les rapports relatifs à ces activités. De plus, la création de registres ouverts et intuitifs peut faciliter l'accès du public aux données sur les activités de lobbying. Cela peut se faire par exemple par le biais d'un registre en ligne ouvert (comme c'est le cas au Canada, en France et en Irlande, entre autres pays). Pour assurer un taux de conformité élevé et la divulgation des informations pertinentes en temps utile par les lobbyistes, l'enregistrement ou le dépôt de déclarations devrait être facile. Il peut s'agir de fournir des listes de menus génériques pour les informations de base à divulguer, ou des conseils en contexte pour répondre aux questions fréquemment posées et soutenir les lobbyistes tout au long de ces processus, et leur permettre d'accéder, de mettre à jour et de modifier les anciens enregistrements, rapports et déclarations, s'il y a lieu. Le développement de ces instruments nécessite

des ressources financières et humaines spécialisées, ainsi que des capacités et des compétences pour soutenir à la fois le développement et la mise en œuvre de ces outils.

La promotion d'une culture d'intégrité dans les interactions entre les agents publics et les lobbyistes exige l'établissement de règles et de directives de conduite claires pour les agents publics. Cela comprend des principes, des normes et des procédures qui donnent aux agents publics des indications explicites sur la manière de s'impliquer et de communiquer avec les lobbyistes (OCDE, 2014^[20]). Par exemple, en Irlande, un code de conduite a été rédigé pour guider leur comportement à la suite d'une consultation à grande échelle (encadré 13.1). Un tel processus consultatif permet d'impliquer les parties prenantes dans le processus, de comprendre leurs contraintes, les malentendus potentiels et leurs exigences, et de garantir une plus grande acceptabilité et une meilleure mise en œuvre des règles.

Encadré 13.1. Réglementation du lobbying et code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying en Irlande

La réglementation irlandaise sur le lobbying a été élaborée à la suite d'un vaste processus de consultation qui a permis de recueillir des avis sur sa conception, sa structure et sa mise en œuvre, sur la base de la recommandation de l'OCDE sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

La loi de 2015 sur la réglementation du lobbying est simple et exhaustive : toute personne, entreprise ou OSC qui cherche à influencer directement ou indirectement des agents publics sur une question politique doit s'inscrire dans un registre public et déclarer toute activité de lobbying. Les règles couvrent toutes les réunions avec des agents publics de haut niveau, ainsi que les lettres, les courriels ou les tweets destinés à influencer la politique.

Selon la réglementation, un lobbyiste est quiconque emploie plus de 10 personnes, travaille pour un organe de défense des intérêts, est un professionnel payé par un client pour communiquer au nom de quelqu'un d'autre ou communique sur l'aménagement du territoire. Toutes les personnes et entités couvertes par cette définition sont tenues de s'enregistrer et de déclarer les activités de lobbying qu'elles exercent et de se conformer à un code de conduite établi.

Le 28 novembre 2018, la Commission des normes dans la fonction publique a lancé son code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et sera réexaminée tous les trois ans. La définition de ce code était également fondée sur un vaste processus de consultation, impliquant des acteurs locaux, nationaux et internationaux. Toutes les contributions à la consultation ont été rendues publiques sur le site web de la Commission en même temps que le code.

Le code énonce les huit principes qui régissent les activités de lobbying :

- Faire preuve de respect envers les organes publics
- Agir avec honnêteté et intégrité
- Garantir l'exactitude des informations
- Déclarer l'identité et l'objet des activités de lobbying
- Préserver la confidentialité
- Éviter les influences abusives
- Respecter les dispositions de la loi sur la réglementation du lobbying
- Tenir compte du code de conduite.

Source : (Parlement d'Irlande, 2015^[21] ; Standards in Public Office Commission, 2018^[22] ; Standards in Public Office Commission, 2015^[23]).

De plus, les lobbyistes eux-mêmes peuvent garantir l'intégrité de leur engagement auprès des agents publics grâce à des mécanismes d'autorégulation, tels qu'un code de conduite et un système de contrôle et d'application. Un certain nombre de mesures existantes sont en place pour promouvoir le respect de normes de conduite strictes dans le domaine du lobbying, notamment le code de Venise, le code d'Athènes, le code de Lisbonne, la charte de Stockholm et le code de Bruxelles, ainsi que des codes et des chartes régionaux au sein des organisations professionnelles (pour un aperçu concis de ces codes et normes, ainsi que d'autres mesures d'autorégulation, voir (Transparency International Ireland, 2015^[24] ; OCDE, 2012^[25])

Garantir l'intégrité des activités de lobbying implique également la mise en place de normes pour les agents publics qui quittent leurs fonctions afin d'éviter les conflits d'intérêts lorsqu'ils cherchent un nouveau poste, empêcher l'utilisation abusive d'« informations confidentielles » et éviter les « changements de camp » après les fonctions publiques dans des procédures spécifiques pour lesquelles d'anciens agents publics ont été largement impliqués (Encadré 13.2) (OCDE, 2014^[20]). Les délais, ou périodes de carence sont un outil utile pour limiter le lobbying, le « changement de camp » et l'utilisation d'informations d'initiés après l'emploi dans le secteur public.

Encadré 13.2. Délais de carence dans les pays membres de l'OCDE : exemples choisis

Dans les pays qui appliquent des délais de carence, les délais adoptés varient substantiellement entre les pays et à l'intérieur d'un même pays, en fonction du poste. Par exemple :

- En Australie, l'article 7 du Code de conduite du lobbying fixe un délai de carence de 18 mois pour les ministres et les secrétaires parlementaires, et de 12 mois pour le personnel ministériel. Pendant ces périodes, il est interdit aux premiers de se livrer à des activités de lobbying concernant toute question sur laquelle ils ont travaillé au cours des 18 derniers mois d'emploi, et au cours des 12 derniers mois pour les seconds.
- Au Canada, la loi sur le lobbying interdit aux « anciens titulaires d'une charge publique désignés » d'exercer la plupart des activités de lobbying pendant une période de cinq ans.
- En Italie, des dispositions juridiques nationales spécifiques (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, modifié par la loi anticorruption n° 190/2012) empêchent les agents publics qui ont occupé des postes de responsabilité et de négociation au cours des trois années précédentes d'exercer des fonctions connexes dans une entité du secteur privé.
- Au Royaume-Uni, le code ministériel interdit aux ministres de faire du lobbying auprès du gouvernement pendant une durée de deux ans après la fin de leur mandat. En outre, les ministres et les hauts responsables britanniques doivent demander l'autorisation du comité consultatif sur les nominations dans les entreprises avant d'accepter toute nouvelle nomination, rémunérée ou non, durant une période de deux ans suivant la fin de leur mandat ministériel ou de leur service à la Couronne.
- Aux États-Unis, il est interdit aux responsables chargés des marchés publics d'accepter une indemnisation de la part d'un prestataire pendant une durée d'un an après leur emploi au sein du gouvernement s'ils ont occupé certains postes de décision liés au contrat attribué à cet entrepreneur. Ils sont également tenus de déclarer tout contact concernant l'emploi non fédéral d'un soumissionnaire dans le cadre d'un marché public en cours, et soit de rejeter ces offres d'emploi, soit de se disqualifier de toute participation ultérieure au marché public.

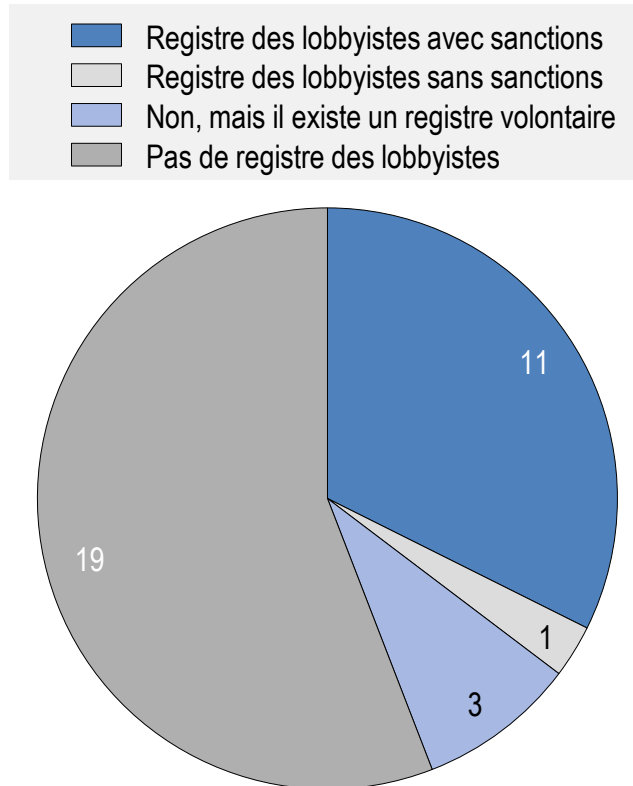
Lors de la détermination de la durée des périodes de carence, les facteurs essentiels à prendre en compte sont notamment de savoir si les durées sont équitables, proportionnées et raisonnables, compte tenu de la gravité de l'infraction potentielle. Il est également nécessaire d'adapter la durée des restrictions en fonction du type de problème et du niveau hiérarchique. Par exemple, une interdiction de faire du lobbying peut être appropriée pour une durée déterminée, mais les restrictions portant sur

l'utilisation d'informations d'initiés devraient être à vie, ou jusqu'à ce que les informations sensibles soient rendues publiques.

Source : (OCDE, 2011^[26]) ; Banque mondiale, OCDE et G20 (à paraître), Prévention et gestion des conflits d'intérêts : Guide des bonnes pratiques.

La mise en œuvre efficace des mesures de lobbying nécessite le respect du cadre ainsi que son réexamen. Les gouvernements peuvent soutenir la mise en œuvre en instaurant des fonctions de contrôle dotées des capacités nécessaires pour détecter le non-respect des exigences en matière d'enregistrement et de déclaration, ainsi que les erreurs dans les informations communiquées. De plus, les gouvernements peuvent fixer des sanctions explicites et contraignantes en cas de violation des normes ou du code de conduite (OCDE, 2014^[20]), bien que, comme le montre le graphique 13.3, seule une poignée de pays disposent d'un registre de lobbying assorti de sanctions. En France, par exemple, à la suite de la détection d'une violation des règles déontologiques et après mise en demeure de la personne physique ou morale, tout nouveau manquement aux règles pendant les trois années suivantes peut entraîner une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 15 000 EUR (HATVP, 2018^[27]).

Graphique 13.3. Registres de lobbying dans les pays membres de l'OCDE



Source : Base de données de l'OCDE sur les PMR 2018, <http://oe.cd/pmr>.

Mise en place de mesures visant à garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales

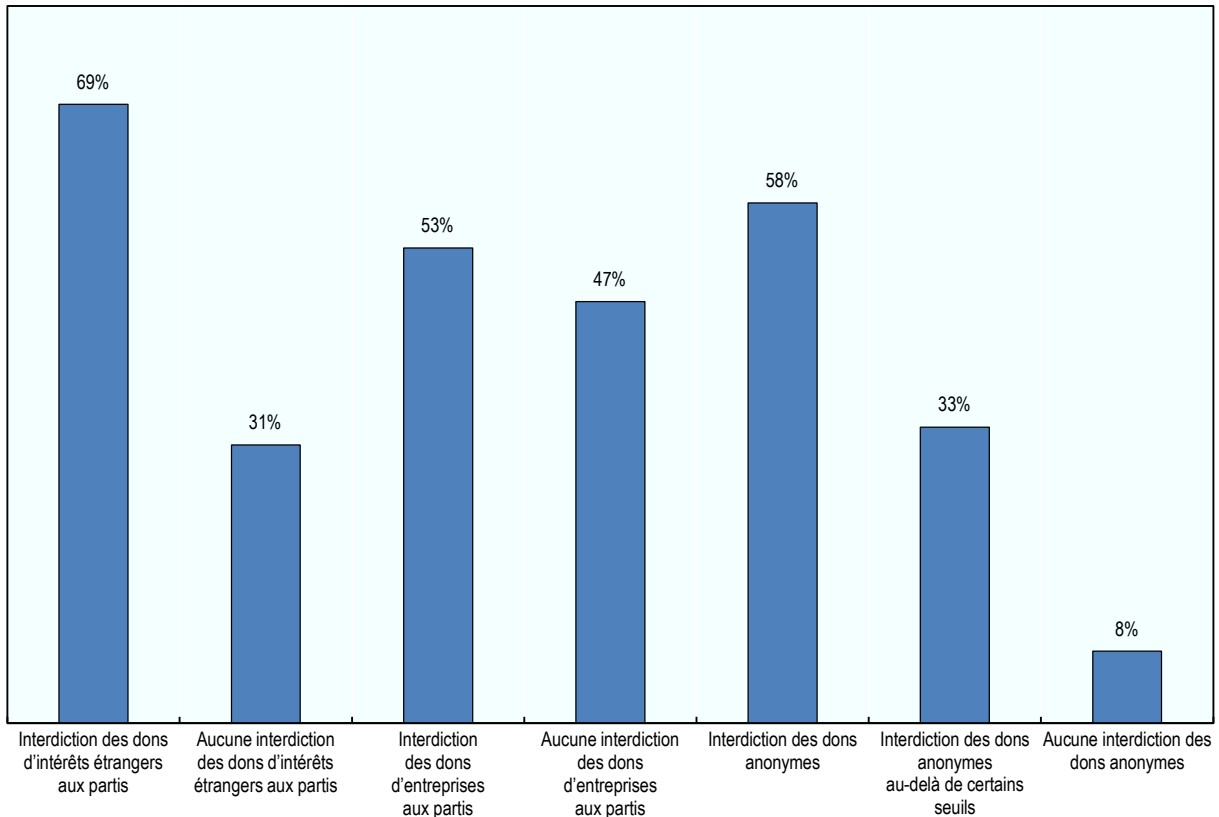
Il est essentiel de garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales pour l'élaboration des politiques publiques. Les contributions financières permettent aux personnes et aux entités de canaliser leur soutien aux candidats, aux partis politiques et aux questions particulières qui les intéressent. Elles constituent une ressource nécessaire aux candidats et aux partis pour se présenter aux élections et diffuser des idées et des manifestes. Toutefois, le financement des partis politiques peut également présenter des risques importants pour l'intégrité de la prise de décision. Si le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas réglementé de manière adéquate, l'argent peut devenir un instrument d'influence indue et de captation des politiques publiques. L'instauration de la transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales vise à réduire les risques de captation des politiques (OCDE, 2017^[28]).

Le cadre de l'OCDE pour le financement de la démocratie définit les éléments clés d'un cadre juridique solide pour la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et notamment :

- promouvoir des conditions équitables
- garantir la transparence et la redevabilité
- promouvoir une culture d'intégrité
- assurer le respect des règles et leur réexamen (OCDE, 2017^[28]).

Afin de promouvoir des conditions équitables, un certain nombre d'options juridiques et de politiques publiques sont disponibles. Par exemple, pour équilibrer le financement provenant de sources publiques et privées, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent fournir un financement direct aux partis politiques ou aux candidats sur la base de critères explicites et équitables, tels que l'égalité d'accès et la proportionnalité. D'autres outils peuvent également être utilisés, tels que le financement indirect - y compris les exonérations fiscales - et l'accès subventionné aux médias et aux salles de réunion. Il faut noter certaines considérations dans la détermination du niveau de financement direct et indirect. Si le financement public est trop restrictif, il peut empêcher la création de nouveaux partis, mais, s'il est trop permissif, il peut favoriser la création de partis factices. Le cadre législatif pourrait donc permettre aux partis de se concurrencer et d'équilibrer les inégalités par des subventions monétaires ou en nature, tout en maintenant une marge pour les contributions privées. Toutefois, l'interdiction de certains types de contributions privées, notamment les dons anonymes, les contributions d'États étrangers ou d'entreprises étrangères et publiques, contribue à assurer l'équilibre des intérêts. Le graphique 13.4 donne un aperçu des types d'interdictions de financement privé dans les pays de l'OCDE. De plus, les gouvernements (ou les fonctions pertinentes de réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent interdire l'utilisation de ressources et de fonds publics en faveur ou en défaveur de partis politiques pendant une campagne électorale. Ils peuvent également intégrer des mesures dans le cadre législatif qui imposent des plafonds de dépenses de campagne aux partis politiques, aux candidats et aux tiers.

Graphique 13.4. Interdiction du financement privé dans les pays de l'OCDE



Source : IDEA, base de données sur le financement politique, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

Le deuxième élément concerne les mesures de transparence et de redevabilité. La déclaration d'informations financières suffisantes et pertinentes au sujet des partis politiques et des candidats aide à comprendre les intérêts privés qui se cachent derrière les contributions, les mécanismes et les sources de financement, ainsi que leur impact potentiel sur la concurrence politique et les processus décisionnels (OCDE, 2017^[13]). À cette fin, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent exiger la déclaration et l'enregistrement de toutes les contributions aux partis politiques et aux candidats. Ce faisant, ils devraient garder à l'esprit le droit des donateurs à la vie privée et à la protection des données, et exiger des partis politiques la publication des rapports financiers, comprenant toutes les contributions qui dépassent un plafond fixe (comme c'est le cas aux États-Unis – voir l'encadré 13.3). De plus, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent exiger que les partis politiques et les candidats rendent compte de leurs finances pendant la campagne électorale. Enfin, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent appliquer des règles de propriété effective qui exigent la déclaration obligatoire de données sur les entreprises afin d'identifier les propriétaires des sociétés, d'établir un registre central et de rendre les informations accessibles au public.

Encadré 13.3. Transparence et accessibilité de l'information aux États-Unis

La loi sur les campagnes électorales fédérales de 1971 (Federal Election Campaign Act - FECA) oblige les comités politiques à soumettre des rapports financiers à la Commission électorale fédérale (Federal Election Commission - FEC), qui les met ensuite à la disposition du public, en personne, dans les bureaux de la FEC à Washington, DC ou en ligne. La FEC a mis au point des formulaires standardisés détaillés à utiliser, exigeant entre autres des informations précises sur les contributions, les donateurs, les décaissements et les bénéficiaires. Toutes les contributions aux candidats fédéraux sont agrégées sur la base d'un cycle électoral, qui commence le premier jour suivant la date des élections générales précédentes et se termine le jour du scrutin, tandis que les contributions aux partis politiques et autres comités politiques sont agrégées sur la base de l'année civile.

L'intensité des exigences de déclaration peut varier. Par exemple, le comité d'un parti national est tenu de présenter des rapports mensuels pendant les années électorales et non électorales ; le comité de campagne principal d'un candidat au Congrès doit présenter un rapport financier 12 jours avant l'élection, et un autre rapport 30 jours suivant l'élection, ainsi que des rapports trimestriels chaque année. La FECA prescrit que les rapports financiers doivent être rendus publics dans les 48 heures ; cependant, dans la plupart des cas, la FEC parvient à publier des rapports en ligne dans les 24 heures.

Source : (Federal Election Commission, 2019^[29]).

La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales ne peut être efficace sans favoriser également une culture de l'intégrité. À eux seuls, les contrôles du financement des partis et des élections pourraient simplement amener à réorienter l'argent dépensé pour obtenir une influence politique par le biais du lobbying et du financement par des tiers. Certains éléments du système d'intégrité sont donc particulièrement pertinents pour favoriser une culture d'intégrité chez les bénéficiaires du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il s'agit notamment d'établir des normes d'intégrité et des politiques en matière de conflits d'intérêts, de garantir l'intégrité dans la gestion des ressources humaines, de fournir un renforcement des capacités et des conseils, et de mettre en œuvre des politiques d'alerte ainsi que des mécanismes de contrôle et d'audit (pour en savoir plus, voir les chapitres 4, 7 à 10 et 12).

Enfin, des mécanismes visant au respect des règles et à leur réexamen sont nécessaires pour garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales. En particulier, un organe indépendant ayant pour mandat de superviser le financement des partis politiques et des campagnes électorales assure la surveillance de l'ensemble du système. L'instance de surveillance doit avoir des pouvoirs, un mandat et des ressources financières et humaines explicitement définis et adéquats. Cet organe peut se voir confier un mandat pour examiner les rapports financiers des candidats et des partis politiques, mener des enquêtes et renvoyer des affaires à des fins de poursuites. De nombreuses institutions chargées d'examiner les rapports financiers et/ou d'enquêter sur les infractions aux règlements sur le financement politique sont également en mesure d'imposer des sanctions. C'est le cas, par exemple, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Espagne. Dans d'autres cas, une fois les violations constatées et ayant fait l'objet d'une enquête, les dossiers sont transmis aux autorités judiciaires ou aux organes qui ont un pouvoir de sanction, comme, par exemple, en France, en Grèce, en Slovénie, en Irlande et aux États-Unis. Les sanctions doivent être efficaces, proportionnelles aux violations et aux dommages causés, et dissuasives. Au sein des gouvernements de l'OCDE, les sanctions peuvent aller de sanctions administratives à la confiscation, en passant par des mesures correctives obligatoires, la perte de financement public, la radiation et/ou la sanction pénale.

13.2.4. Les environnements juridique, politique et public favorisent un espace civique efficace et, ainsi, une société civile solide

Les organisations de la société civile, les syndicats et les médias indépendants (ci-après « la société civile ») peuvent jouer un rôle de « sentinelle » en contrôlant le gouvernement. Une société civile active et engagée peut soumettre l'action du gouvernement à un examen public de l'exercice des fonctions, de l'utilisation des pouvoirs, de l'allocation et de la dépense des fonds publics. Pourtant, la participation effective de la société civile dépend de plusieurs facteurs clés. Tout d'abord, l'existence d'un cadre juridique favorable est essentielle pour permettre à la société civile de participer à tous les aspects de la société sans restrictions politiques ou juridiques (y compris en matière de financement). Deuxièmement, la volonté de l'État de s'engager de manière constructive avec la société civile importe. Comme évoqué dans la section 13.2.2, la consolidation de la relation entre le gouvernement et les individus améliore la qualité des politiques en intégrant différents points de vue et en renforçant la confiance du public dans le gouvernement et ses actions. Troisièmement, les acteurs de la société civile doivent également faire preuve d'un engagement ferme en faveur de l'intégrité au sein de leurs propres organisations (pour en savoir plus, voir le chapitre 5). Le reste de cette section explore les éléments qui devraient être mis en place pour aider les organisations de la société civile et les institutions médiatiques à remplir leur rôle de « sentinelles ».

Mise en place de mesures visant à permettre aux organisations de la société civile de jouer leur rôle de « sentinelles »

Les principales mesures visant à garantir que les organisations de la société civile puissent remplir leur rôle de « sentinelles » comprennent la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'association, de rassemblement pacifique et le droit de participer aux affaires publiques. Ces principes sont inscrits dans le droit international des droits de l'homme et transposés dans les cadres juridiques nationaux. Bien que la réalisation de chacune de ces libertés puisse différer en fonction des pays, les mesures suivantes sont cruciales :

- promouvoir la liberté d'opinion et d'expression, dont une presse ou des médias libres, non censurés et sans entraves
- veiller à ce que la liberté d'association⁴ soit garantie par des dispositions juridiques et administratives minimales favorisant une simple notification à un organe neutre et accessibles à tous à peu de frais ou gratuitement, sans obligation d'enregistrement pour les opérations de base
- soutenir la liberté de réunion⁵ pacifique par une présomption établie par la loi selon laquelle les réunions seront pacifiques, ainsi que par des lois qui précisent que toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations et d'y participer sans permis ou autorisation préalable ; ou, le cas échéant, par des critères d'enregistrement explicitement définis et rationnels fondés sur le nombre de participants
- encourager le droit de participer aux affaires publiques en incluant des dispositions juridiques qui développent l'égalité des droits et des chances pour tous les sexes et toutes les communautés de participer aux institutions de l'État et aux organes politiques, ainsi que des dispositions qui permettent l'implication des parties prenantes et la surveillance des actions du gouvernement (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2016^[30]).

Les pays doivent veiller à la mise en place d'une législation et d'institutions visant à protéger la vie, la liberté, l'intégrité physique et la vie privée des acteurs de la société civile contre l'ingérence arbitraire de l'État. En plus de veiller à ce que ces libertés soient inscrites dans un texte juridique, les pays peuvent également soutenir un environnement favorable grâce à des mécanismes d'accès à la justice. Cela comprend l'accès à un système judiciaire indépendant et efficace, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2016^[30]).

Pour être efficace, le cadre juridique doit être complété par un environnement politique et public qui reconnaisse et défende la valeur d'une société civile indépendante, engagée et active. Les gouvernements disposent d'un certain nombre d'outils pour afficher leur soutien à la société civile. Il s'agit notamment de soutenir les programmes d'éducation civique qui encouragent l'engagement des étudiants dans la société civile, de mettre en place des mécanismes permettant d'associer les acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques (comme indiqué dans la section 13.2.2) et d'utiliser des prix et distinctions pour mettre en évidence les contributions de la société civile au paysage politique et public (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2016^[30]). En outre, comme évoqué dans la section 13.2.1, l'accès à l'information et aux données ouvertes est également l'un des éléments essentiels d'un environnement favorable à la société civile.

Mise en place de mesures visant à permettre aux médias de remplir leur rôle de surveillance

Des médias indépendants sont des outils essentiels pour la lutte contre la corruption, car ils peuvent mettre en lumière des cas de fraude et d'abus de pouvoir qui pourraient autrement rester cachés. Les enquêtes sur la corruption peuvent cependant s'avérer très dangereuses. Partout dans le monde, les journalistes d'investigation sont confrontés à des menaces d'atteintes à leur sécurité, pouvant inclure la mort, des blessures, du harcèlement ou des détentions illégales. Il est donc impératif que des mesures législatives existent pour protéger les journalistes, notamment en assurant une intervention appropriée chaque fois que les journalistes font l'objet de menaces (Conseil de l'Europe, 2016^[31]).

L'efficacité des médias indépendants dans la lutte contre la corruption peut être davantage compromise si les journalistes et leurs sources ne sont pas suffisamment protégés contre d'éventuelles représailles.⁶ Il peut être dangereux pour les membres du public de fournir des informations aux journalistes, surtout si ces informations concernent de graves manquements ou sont liées à la corruption. Le cadre juridique devrait donc protéger les sources des journalistes (Conseil de l'Europe, 2016^[31]). Il est très important de préciser explicitement ces restrictions, afin que les journalistes puissent informer de manière fiable leurs sources potentielles des risques liés à la divulgation de leurs informations.

Bien que les lois en matière de diffamation puissent jouer un rôle dans la prévention de la diffamation de personnes innocentes, les exceptions à la liberté d'expression devraient être définies de manière étroite afin de protéger la vie privée d'autrui. Les exceptions ne peuvent être combinées à des sanctions sévères (y compris des peines d'emprisonnement) visant à dissuader les médias de rendre compte des affaires de corruption. Même les lois non pénales en matière de diffamation peuvent conduire à l'autocensure des médias et doivent donc être conçues aussi soigneusement et explicitement que possible.

La pluralité de la propriété des médias contribue également à un environnement de « sentinelles » plus efficace en réduisant le risque de domination de l'opinion publique par un seul acteur. Une dépendance exclusive vis-à-vis des médias publics complique l'évaluation de l'impartialité du traitement médiatique. De même, une dépendance exclusive vis-à-vis des médias privés peut permettre à des « magnats » des médias d'utiliser leur position pour exercer une influence indue sur le contenu des informations. Par conséquent, le choix et la promotion d'un mélange de médias publics et privés peuvent contribuer à assurer un équilibre (Stapenhurst, 2000^[32]). De même, la transparence de la propriété des médias est également un élément crucial. Pour l'évaluation de l'objectivité de certains médias par le public et de la diversité des médias par le gouvernement, les intérêts commerciaux des propriétaires de médias devraient être transparents et accessibles à tous. Si le patron de presse conclut des affaires avec le gouvernement, la transparence est encore plus pertinente pour lutter contre toute forme d'influence politique indue. Les gouvernements pourraient envisager d'instituer des mesures visant à exiger la divulgation des intérêts commerciaux à un régulateur indépendant ou directement au public sous la forme d'un registre accessible au public, ou les deux. Les gouvernements pourraient également envisager d'établir des mesures de transparence pour identifier les propriétaires effectifs des médias, en particulier dans le secteur de la radiodiffusion.

13.3. Défis

Bien qu'ils puissent varier en fonction des contextes nationaux, les défis à la participation sont les suivants :

- le renforcement des capacités administratives pour garantir un engagement significatif
- la mise en œuvre de la réglementation sur la mobilité entre les secteurs public et privé.

13.3.1. Renforcer les capacités administratives pour garantir un engagement significatif

Bien que le renforcement de l'ouverture, l'amélioration de la transparence et la garantie de processus décisionnels inclusifs contribuent à promouvoir l'intégrité en matière de prise de décision, la mise en œuvre reste un défi commun à la majorité des pays. Cela est dû en grande partie au défi posé par la faible capacité administrative - notamment la faiblesse des mandats, de la planification ou des incitations, ou une culture administrative peu favorable.

Pour que l'implication des parties prenantes devienne une réalité, un changement culturel dans les activités du service public est nécessaire. Comme indiqué ci-dessus, l'implication des parties prenantes ne doit pas avoir lieu uniquement à la fin du processus, mais plutôt tout au long du cycle d'intervention des pouvoirs publics, de la définition de l'ordre du jour à l'évaluation de la politique. Une politique à l'échelle du gouvernement qui fixe les exigences et les objectifs en matière d'implication des parties prenantes peut constituer une première étape efficace, et être soutenue par l'engagement de l'encadrement supérieur à faire participer les individus à l'élaboration des politiques publiques. Il est également essentiel de s'assurer que les agents publics disposent de capacités adéquates en termes de formation aux méthodes efficaces, ainsi que des ressources (en temps et financières) nécessaires pour mener à bien une implication significative des parties prenantes. En effet, la réussite de l'implication des parties prenantes repose sur une planification suffisante et stratégique pour garantir que les ressources et les capacités nécessaires soient en place afin d'assurer la représentation, la modération, l'analyse et l'arbitrage au sein de la communauté.

Enfin, comme évoqué précédemment, les agents publics ont besoin d'orientation sur la manière de garantir la transparence et l'équité du processus afin d'éviter la capture du processus d'implication des parties prenantes. Si les gouvernements ne sont pas tenus d'accepter systématiquement toutes les contributions reçues au cours du processus, les décideurs publics devraient exposer de manière ouverte et transparente les raisons du rejet des contributions et continuer à rendre compte de leur décision.

13.3.2. Mettre en œuvre la réglementation sur la mobilité entre les secteurs public et privé »

La mobilité entre des postes au sein des secteurs public et privé peut entraîner des conflits d'intérêts associés à un risque de captation des politiques. Lorsque les fonctions couvrent des domaines fermés ou qui étaient directement contrôlés par l'ancien agent public, ce phénomène de mobilité entre les secteurs public et privé peut être perçu comme l'octroi d'un avantage déloyal en termes d'information, de relations ou de tout autre type d'avantage obtenu dans le cadre des fonctions publiques précédentes. Dans certains cas, les agents publics peuvent être tentés de prendre ou être perçus comme ayant pris des décisions qui ne sont pas dans l'intérêt public, mais dans l'intérêt d'un ancien ou d'un futur employeur. Compte tenu de la mobilité croissante des individus entre les secteurs public et privé et de l'expertise développée par les individus dans ces secteurs, le phénomène est susceptible de s'amplifier et des problèmes de mobilité entre les secteurs public et privé peuvent se poser dans des situations telles que :

- la recherche d'un futur emploi en dehors de la fonction publique
- des activités de lobbying auprès des anciens employeurs publics
- l'utilisation d'« informations confidentielles »

- l'emploi dans la fonction publique pour effectuer les mêmes tâches que celles effectuées dans le secteur privé
- la réintégration dans la fonction publique, par exemple en tant que consultant, pour effectuer des tâches similaires à celles effectuées dans le cadre d'anciennes fonctions publiques.

L'un des principaux défis de la mise en œuvre de la réglementation sur la mobilité entre les secteurs public et privé consiste à trouver un équilibre adéquat et à codifier des règles et restrictions visant à préserver l'intégrité publique sans affecter indûment la carrière des individus ou l'efficacité du service public. En fixant aux responsables publics des restrictions et des interdictions spécifiques et proportionnées, dépendamment des fonctions qu'ils occupent et des tâches qu'ils accomplissent, les gouvernements ont tenté de faire face à ces risques de conflit d'intérêts potentiel (comme c'est le cas en France - voir l'encadré 13.4). Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé peut s'avérer difficile, comme précédemment indiqué. Selon l'étendue des fonctions couvertes par les dispositions et le délai de carence choisi, les fonctions chargées de faire appliquer les dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé pourraient manquer de ressources pour vérifier toutes les notifications relatives à un futur emploi ou une activité rémunérée et délivrer une approbation en connaissance de cause, avec des réserves si nécessaires, ou une désapprobation.

Encadré 13.4. Mise en œuvre et suivi des dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé en France

En France, depuis 2013, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (la HATVP) est chargée de contrôler la mise en œuvre des dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé pour les membres du gouvernement, les membres des collèges des autorités administratives indépendantes et les principaux élus locaux. Pendant les trois années suivant la cessation de leurs fonctions, ces responsables publics doivent demander une autorisation avant de se lancer dans toute nouvelle activité privée rémunérée. Tout manquement ou non-respect de la décision de l'institution constitue une infraction pénale. Les décisions prises par la HATVP sont communiquées à la fois à l'ancienne administration et au futur employeur. Les décisions émises pour les anciens membres du gouvernement et les principaux élus locaux, après avoir été communiquées à l'ancien responsables publics, sont publiées en ligne, renforçant ainsi le contrôle et la surveillance du public.

À partir de février 2020, en fusionnant avec la Commission de déontologie de la fonction publique, la compétence de l'autorité s'étendra au contrôle des dispositions sur la mobilité entre les secteurs public et privé applicables à tous les fonctionnaires. Tout fonctionnaire quittant son poste pour des fonctions dans le secteur privé doit consulter son supérieur hiérarchique et, si nécessaire, les référents déontologiques au sein des administrations. En cas de doute non résolu à ces deux premiers niveaux, la HATVP interviendra dans les cas où les agents sont dans des fonctions à risque en dernier recours lorsque le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions l'exige.

Source : (HATVP, s.d.^[33]).

En outre, les hauts responsables spécialisés dans un domaine ou une activité particulière qui sont liés par un délai de carence risquent de voir leur période d'inactivité prolongée s'ils ne reçoivent pas d'approbation. Certains gouvernements ont remédié à ces situations en accordant une indemnité d'un montant équivalant à tout ou partie de l'ancien salaire aux hauts responsables publics couverts par ces dispositions. En France, les membres du gouvernement perçoivent une indemnité pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions publiques ; l'indemnité est équivalente à leur ancien salaire mensuel s'ils ont déposé leur déclaration de patrimoine en fin de fonction auprès de l'autorité compétente. Toutefois, ces dispositions ne couvrent généralement pas l'ensemble du délai de carence et ne s'appliquent pas non plus à l'ensemble des fonctions couvertes par les règles en matières de mobilité entre les secteurs public et privé. Des difficultés supplémentaires peuvent surgir en l'absence de notification lorsque des agents publics sont légalement tenus de signaler leurs nouvelles fonctions privées, et dans des situations qui ne sont pas couvertes par le cadre juridique (par exemple, les délais légaux couverts par cette exigence ont été dépassés, mais les anciens agents publics disposent toujours d'« informations d'initiés » utiles).

Pour résoudre les tensions entre le droit des individus à poursuivre une carrière dans leur domaine d'expertise, l'intégrité des décisions publiques et les ressources limitées pour surveiller tous les mouvements - y compris ceux qui n'ont pas fourni de notification de nouvelles fonctions privées - les gouvernements peuvent envisager les mesures suivantes :

- établir ou renforcer le cadre juridique et réglementaire afin de couvrir au minimum les principaux domaines (par exemple, les secteurs, domaines et tâches réglementés relevant des anciennes fonctions publiques) et les fonctions à risque (par exemple, les hauts responsables politiques et administratifs, les régulateurs) en matière de conflits d'intérêts après l'emploi public
- fixer des normes proportionnées, des restrictions (par exemple, délais, fonctions, dispositions pouvant être mis en œuvre dans des situations potentiellement problématiques), des mesures de surveillance et de redevabilité et des sanctions en cas de violation
- communiquer régulièrement ces normes et des conseils et apporter un soutien pour répondre aux questions et aux préoccupations émergentes au moyen de différents canaux et outils (par exemple, par le biais de processus de gestion des ressources humaines, de formations et d'orientations en matière de déontologie en cours d'emploi) en ce qui concerne les options de carrière, les restrictions potentielles et les dispositions à prendre au cas par cas dans le cadre des activités en cours ou futures
- mettre en place des outils numériques pour surveiller la mobilité et des systèmes d'alerte pour les instances de surveillance, basés par exemple sur des informations librement accessibles (par exemple, les informations des médias, les rapports de la société civile et des organismes « sentinelles », les déclarations de patrimoine et d'intérêts, les registres du commerce)
- ajuster régulièrement les normes, orientations et mécanismes de redevabilité pour les adapter à l'évolution du contexte social, économique et politique.

Références

- Access Info (s.d.), *Access Info Europe – The Right to Ask ... The Right to Know*, [34]
<https://www.access-info.org/> (consulté le 17 octobre 2019).
- Chambre des Communes (2009), *The Code of Conduct*, Chambre des Communes, Londres, [18]
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.
- Conseil de l'Europe (2016), *Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, [31]
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168064147b (consulté le 24 janvier 2020).
- Federal Election Commission (2019), *Federal Election Commission*, <https://www.fec.gov/> [29]
 (consulté le 8 août 2019).
- HATVP (2018), *Guide déontologique*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (consulté le 24 janvier 2020). [27]
- HATVP (s.d.), *Le contrôle de la mobilité public/privé*, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/> (consulté le 26 février 2020). [33]
- Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2016), *Recommandations pratiques pour la création et le maintien d'un environnement sûr et favorable à la société civile, en se fondant sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés*, Nations Unies, Genève, <https://digitallibrary.un.org/record/841791#record-files-collapse-header> (consulté le 4 septembre 2019). [30]
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information: OCDE et la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c315ec4d-fr>. [35]
- OCDE (2019), *Rapport sur les données ouvertes publiques: Encourager la maturité des politiques de données ouvertes pour un impact durable*, Éditions OCDE, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/12ea5027-fr>.
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [11]
- OCDE (2017), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, OCDE, Paris, [10]
<https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm>
 (consulté le 28 novembre 2019).
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, [6]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE (2017), *Le financement de la démocratie: Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr>. [28]

- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, [12]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [13]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>.
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, [3]
<http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>.
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE. OECD/LEGAL/0438*, pp. 1-10, [4]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2016), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, [16]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris, [20]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.
- OCDE (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Éditions OCDE, Paris, [25]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.
- OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat: Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, Paris, [26]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264056725-fr>.
- OCDE (2010), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (OECD/LEGAL/0379)*, OCDE, Paris, [19]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0379> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Éditions OCDE, Paris, [15]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264104945-fr>.
- OCDE (2002), *Des citoyens partenaires: Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr>.
- Open Data Charter (2015), *Principles - International Open Data Charter*, [8]
<https://opendatacharter.net/principles/> (consulté le 12 septembre 2019).
- Parlement d'Irlande (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, [21]
<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf> (consulté le 8 août 2019).

- Rossi, I., L. Pop et T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>. [17]
- Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018_Code_of_Conduct.pdf (consulté le 22 janvier 2020). [22]
- Standards in Public Office Commission (2015), *Lobbying.ie*, <https://www.lobbying.ie/> (consulté le 24 janvier 2020). [23]
- Stapenhurst, R. (2000), *The Media Role in Reporting Corruption*, World Bank, Washington, D.C., https://www.researchgate.net/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption (consulté le 24 janvier 2020). [32]
- Transparency International Ireland (2015), « Responsible lobbying in Europe: A short guide to ethical lobbying and public policy engagement for professionals, executives and activists », <https://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying> (consulté le 17 octobre 2019). [24]
- Ubaldi, B. (2013), « Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. [9]

Notes

¹ Pour plus d'informations sur la mise en œuvre de mesures robustes pour l'accès à l'information et sur les orientations et outils connexes, voir par exemple (Access Info, s.d.^[34]).

² Pour plus d'informations sur les institutions qui soutiennent le régime d'accès à l'information, voir (OCDE, 2019^[35]).

³ L'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, la Lituanie, le Mexique, la République de Corée, la République tchèque et le Royaume-Uni.

⁴ Le droit à la liberté d'association protège le droit de former des associations et d'y adhérer pour poursuivre des objectifs communs.

⁵ Le droit de réunion pacifique protège le droit des individus et des groupes à se réunir et à manifester pacifiquement.

⁶ Pour plus d'informations sur la manière de garantir et de favoriser un environnement sûr pour les médias, veuillez consulter les travaux du Conseil de l'Europe www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists (consulté le 20 février 2020).

Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique

Le *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique* fournit des orientations aux gouvernements, aux entreprises et à la société civile. Le *Manuel* commente les treize principes de la *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique* et identifie les défis à leur mise en œuvre. Le *Manuel* fournit des conseils pour améliorer la coopération entre les entités au sein du gouvernement, ainsi qu'entre les niveaux national et infranational. Afin de créer des cultures d'intégrité dans l'ensemble du gouvernement et de la société, le *Manuel* détaille les éléments essentiels d'un système de gestion des ressources humaines fondé sur le mérite et les ingrédients principaux des cultures organisationnelles ouvertes. Il clarifie également le rôle du gouvernement dans la provision de conseils aux entreprises, à la société civile et aux citoyens sur la manière de défendre les valeurs de l'intégrité publique. En outre, le *Manuel* dévoile comment utiliser le processus de gestion des risques pour évaluer et gérer les risques liés à l'intégrité, et souligne comment utiliser le système d'application pour garantir une véritable redevabilité en cas de violation de l'intégrité.



PRINT ISBN 978-92-64-57845-6
PDF ISBN 978-92-64-49966-9



9 789264 578456